108137

Legislative
Assembly
of Ontario

Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

INTEGRATED JUSTICE PROJECT

(Section 3.03, 2001 Annual Report of the Provincial Auditor)

3rd Session, 37th Parliament
51 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Integrated Justice Project (Section 3.03, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Projet d'intégration du système judiciaire (Section 3.03, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)
ISBN 0-7794-3960-0

1. Ontario. Integrated Justice Project—Auditing. 2. Justice, Administration of—Ontario--Automation—Evaluation. I. Title. II. Title: Projet d'intégration du système judiciaire (Section 3.03, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

KEO1057.5 O56 2002 347'.713'00285 C2002-964012-1E

103-02309/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
December 2002

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1

1. OVERVIEW 1
   1.1. Audit Conclusions 2
      1.1.1. Ministry Post Audit Follow-Up 3
      1.1.2. Auditor's Recommendations and Ministries' Response 3
         Ministries' Response 3

2. CONTRACT RENEGOTIATIONS 3

3. COMMON PURPOSE PROCUREMENT 4
   3.1. IJP Partnership 4
      Project Vision and Principles 6
      Current Contract Renegotiations and Project Completion 6
      CPP Methodology 7

4. BUSINESS CASE AND CONTRACTUAL ARRANGEMENTS 7
   4.1. Continuance Criteria 8
   4.2. Negotiated Payment and Cap 9
      Financing Principles and Implementation 9
         Risk-Sharing Arrangement 9
      Contract Renegotiations 10
         Balancing Risk and Rewards 11
      Project Benchmarks 12
   4.3. Charges to the Investment Pool 12
      Chargeable Rates 12
         Consortium Staff 12
         Ministry Staff 13
      Vendor Staff Rates 14
      Ministry Staff Rates 14
   4.4. Project Benefits 15
      4.4.1. Estimation and Acceptance of Benefits 15
      Project Benefits 15
         Reduction in Benefits 16
      IJP Impact on Ministry Personnel 16
      Project Status 17

5. PROJECT TIMETABLE 18
      Project Implementation 19
         Revised Timetables - New Systems 20

6. PROJECT ADMINISTRATION. 21
   6.1. Consulting Services 21
      Management Board Directives 21
         Contract Management Innovations 22

7. SYSTEM SECURITY 23
      Security Features 23
         OTIS/PKI Systems 24

8. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 25

NOTES 27

APPENDIX

PREAMBLE

The Provincial Auditor reported on the Integrated Justice Project in Section 3.03 of the *2001 Annual Report*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on February 27, 2002, with representation from the Ministries of the Attorney General, Correctional Services, and the Solicitor General (the Ministries of Correctional Services and the Solicitor General were merged into the Ministry of Public Safety and Security in April 2002). This report constitutes the Committee's findings and recommendations.[1]

The Committee acknowledges the co-operation of officials from each of the Ministries during these hearings. In addition, it extends its appreciation to the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch for their assistance.

1. OVERVIEW[2]

The Integrated Justice Project is the largest and most complex technological and business transformation undertaking of its kind and the largest integrated justice approach undertaken to date in Canada.[3] The IJP will affect approximately 22,000 employees in 825 different locations in Ontario, as well as municipal police services, judges, private lawyers and the general public.

The Integrated Justice Project (IJP) is a joint government–private sector initiative involving the Ministries of the Attorney General and Public Safety and Security (the Ministries) initiated in 1996 to facilitate modern, effective, and accessible administration of justice. The objective of the Project was to improve information flow by streamlining existing processes and replacing older computer systems and paper-based information exchange with new, compatible systems and technologies. The Project is comprised of the ministries and a consortium of companies lead by EDS Canada Incorporated.

The IJP is comprised of the following new computer systems:

- a computer-aided dispatch and records management systems for policing;
- a crown case management system;
- an electronic court filing system, a digital audio recording and a court case management system; and
- an offender tracking and information system.[4]

In addition, a common inquiry system was to be created to allow authorized persons in one justice area to access and thus link to files held in other areas on cases, victims, witnesses, suspects, the accused, and convicted offenders.

The audit objectives were to assess whether the Ministry had adequate systems and procedures in place to ensure compliance with corporate policies governing

the use of Common Purpose Procurement, and that the Project was administered with due regard for economy.

1.1. Audit Conclusions

The IJP experienced significant cost increases and delays, and expected benefits were reduced. While the March 1998 cost estimate to complete the Project was $180 million, the March 2001 estimate had risen to $359 million. Over the same period, expected benefits were reduced from $326 million to $238 million. Also, not all systems were expected to be fully implemented by the contract deadline of August 2002. The Auditor identified the following concerns with respect to costs increases and delays:

- the schedule in the original Business Case was aggressive and did not adequately take into account the magnitude of change introduced by the project, the complexity of justice administration or the ability of vendors to deliver the Project's computer systems in the required time frames;
- inadequate research in the preparation of business cases resulted in projected benefits that were overestimated;
- agreement had not been reached between project management and senior management of the courts on the details for determining expected courts' benefits in the amount of $172 million representing over 70% of the Project's total benefits; and
- despite a cap of $220 million on total payments to the Consortium, other aspects of the Project were not administered with due regard for economy. This was attributed to the following factors:
    - the initially negotiated terms of the Agreement envisioned incentives to the vendor of more than 40% of the vendor's originally expected investment. The incentives were in addition to allowing the vendor other compensation, such as a significant premium on staff rates, investment interest, and a mark-up on purchases that was already included in its charges to the Project;
    - evidence of duplicate charges and excessive rent payments;
    - higher negotiated staff rates for the Consortium than charged by the same vendor to other ministries; and
    - billing rates of the Consortium were approximately three times higher than those of the Ministries' staff for similar work.

The Auditor also had serious concerns with the adequacy of security measures for for confidential information being used by the police in the various systems, and the proposed systems to be set up in Corrections.

1.1.1. Ministry Post Audit Follow-Up

The following overview provides an indication of the extent to which the Ministries have attempted to address broad inadequacies:[5]

- Project Management and Controls - improvements to track time, scope, costs and benefits and to identify and resolve related issues; more effective project controls to reduce risks concerning timelines and costs; internal reviews have been conducted, and independent third party advice has been sought to improve the identification and management of risks and issues resolution. Duplicate contracts and inappropriate charges have been recovered, and all contracts now conform to government guidelines.
- Governance – the Ministries' governance structure for the project has been redefined; for example, component projects are guided by ministry-specific steering committees, with rigorous acceptance criteria ensuring that business needs are addressed.
- Security Technology - plans to implement government-standard security technology for the records management system (e.g., police dispatch and offender tracking systems).

1.1.2. Auditor's Recommendations and Ministries' Response

The Standing Committee on Public Accounts endorsed the Provincial Auditor's report and recommended the implementation of the Auditor's recommendations. This Committee report makes additional recommendations in the following areas: contract negotiations; business case; contractual arrangements; Project benefits; and Project administration.

Ministries' Response

The Committee requests that the Ministries provide the Committee Clerk with a comprehensive written response within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this report with the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario.

2. CONTRACT RENEGOTIATIONS

By the fall 2000, the Project was not achieving the bottom line financial conditions from the original contract; specifically, the benefit-to-investment ratio was to be at least 1.1 to 1 and the Consortium's investment was not to exceed $200 million, excluding taxes.[6] Rather than terminating the contract, it was decided to build on the progress to date through a renegotiated Agreement.[7] The Ministries received approval from Management Board to renegotiate the Master Agreement in March 2001.

In recent correspondence from the Ministry of the Solicitor General to the Committee, the Deputy Minister explained the renegotiation emphasized containing Project costs and finalizing timelines for the completion of all components. The Deputy also indicated that it was not possible to provide an

indication of costs, percentage completion, and completion dates in the April 2002 correspondence.[8]

The objective of these negotiations, initiated in the summer 2001, was to amend the agreement to address new circumstances, while retaining the original principles of risk and reward sharing.[9] According to the Ministries, some of the Auditor's concerns will be addressed during the current negotiations, and others through the Project's operational management.[10] A major area of discussion is the potential for future revenues.[11] At the time of the hearings, the negotiations were ongoing, with an expected completion in 2002.[12]

The negotiating team includes four experts reporting to the deputy ministers weekly, and the government's corporate information officer.
The team is comprised of the executive lead for the IJP, an assistant deputy minister representing the ministry requirements in any negotiated agreement, a senior consultant with expertise in the development of Alternative Service Delivery models and assembling business cases, and senior private sector counsel representing the government in negotiations involving private-public partnerships.[13]

The Ministries expressed confidence that the negotiations would lead to an improved plan, based on the original IJP objectives. The Ministries respectfully declined to provide information during the renegotiation period.

3. Common Purpose Procurement

3.1. IJP Partnership

Management Board issued Common Purpose Procurement guidelines for ministries seeking private sector involvement in large, complex multi-stage design-build-and-operate projects. This approach is seen to be useful when the province does not have the right mix of time, skills, and money to identify, design, and develop its own solutions within the public sector. The Auditor found that the Ministries had a sufficiently demonstrated need for the CPP approach, requiring a private-sector partnership. However, as noted in this section of the report, the Auditor outlined fundamental risks and uncertainties in the CPP model for this Project in the 2001 audit report.

According to the guidelines, the project investment costs and remuneration are to be divided between the ministry and its private-sector partner based on the allocation of risks and attribution of benefits. The project's financial arrangements should also recognize the private-sector partner's expectation that it be able to recover its investment and make a profit.

Management Board's Directive and Guidelines for Common Purpose Procurement require an open, competitive process when selecting a private-sector partner. The Ministries and the private-sector partners are required to share the Project's risks, investment, and rewards.

The Ministries jointly selected the successful vendor through a two-stage process set out under CPP Guidelines. The Auditor was satisfied that the vendor-selection process was fair and open.

In September 1997 SHL Systemhouse Co. signed a Master Agreement. The Agreement detailed the Project's scope, joint project-management arrangements, conditions and provisions for terminating the Agreement, and procedures for calculating project investment costs, savings, new revenues, and remuneration to be paid. The Agreement was revised in March 1998. Also, in 1998 EDS acquired SHL Systemhouse Co. and assumed its contractual obligations.

The Auditor identified the following risks and uncertainties in this approach for the IJP:

- the absence of both an initial price competition and a firm price commitment may make it difficult to assess whether the rates charged to the IJP by the partner are reasonable and that value for money has been obtained;
- the specific nature and extent of work to be performed is not known during the early phases of a project, which may result in substantial uncertainties and fluctuations in expected costs and benefits, and a greater risk of a project not being completed on time; and
- the implementation schedule may be overly optimistic and aggressive, resulting in a conflict with the expectations of Ministries for high-quality systems and minimal program disruptions.

The Auditor concluded that management had recognized and taken steps to mitigate many of the risks and uncertainties, and generally complied with key corporate policies governing the use of Common Purpose Procurement. However, the Auditor identified concerns with the projections used in the preparation of the Business Plan, and the implementation required improvement to ensure due regard for economy.

The Auditor concluded that should negotiations result in the Ministries deciding to continue with the Project, the successful completion of new systems would be dependent on managing a variety of significant risks and pressures related to project costs and benefits, implementation timelines, and approvals. The Auditor recommended that the Ministries should take appropriate measures to complete the Project in a timely and cost-effective manner, and that project management controls should be reviewed.

The Auditor's report outlined that management would have to:

- effectively control project costs, as well as more accurately estimate and achieve benefits;
- deliver, in accordance with revised implementation timelines, final versions of applications software that satisfy the requirements of justice stakeholders; and

- obtain timely approval of required judicial rules-and-regulation changes to enable the implementation of new systems in courts.[14]

Committee Hearings

Project Vision and Principles

The Ministries explained that when the IJP vision was implemented, the need for adjustments was anticipated as they were entering a new service delivery scenario. The following Ministry quote indicates that the Project assumptions had to be adjusted, which had an impact on the development of the Business Case:

> We [Ministries] tried our best. It was in our interest and in the Consortium's interest to get it right. The parties did what they did and thought they had it right. It's in the nature of these things, as you try to apply in reality what you have down on a piece of paper -- or hopefully on a computer . . . that you come up against reality and start to understand where the problems are. That becomes the initiation of a dialogue to say, "Wait a minute. Let's now correct our assumptions and see what that does." That has an effect on the Business Case.
>
> That in turn leads you to re-examine some of your other conclusions, and it is a continuing dialogue until such time as you can actually implement it. In our case, the reality is . . . that what we know now doesn't bear out a large part of what we had hoped would be the case when this project started.[15]

The Auditor identified the Project benefits and the various matters that have contributed to the difficulties encountered in the Integrated Justice Project. During the hearings, the Ministry confirmed that the Project's initial assumptions were incorrect and the necessity of amending the Business Case. The Ministry confirmed that the initial Project expectations were not borne out during the implementation phase.

Committee Recommendations

Current Contract Renegotiations and Project Completion

Given the recognized need to modernize the provincial justice system, the Committee stresses the importance of an early resolution to the current renegotiations on the Integrated Justice Project. The Committee urges the contract

negotiating team to take the recommendations in this report into account in the resolution of this matter.

The Project benefits from improved information sharing were to include the following: increased public and police safety; a more accessible and responsive justice system; and a reduction or elimination of inefficiencies and delays in the system.[16] The Committee has considered these financial and qualitative benefits to users of the justice system, and concluded that the IJP is essential to the modernization of the justice system in Ontario. These benefits may not be realized if the Project is terminated; therefore, the Committee encourages the Ministries to proceed with the Integrated Justice Project under new arrangements with the Consortium or alternative approaches.

The Committee therefore recommends that:

1. **The Ministries should take the necesssary steps to ensure that the Integrated Justice Project will be completed and fully implemented.**

CPP Methodology

The IJP was implemented using a Common Purpose Procurement methodology, through which the government and private-sector partners jointly provided the human and financial resources, and were to share in the risks and rewards.[17]

The Committee expressed concern over the level of success achieved in the IJP by 2001-02, and the necessity for a renegotiation of the contract. The decision to use CPP for the Project was a policy decision; however, the concerns identified by the Provincial Auditor in the *2001 Annual Report* and by the Committee during the hearings are sufficient to conclude that a thorough assessment of the appropriateness of the CPP model is required.

The Committee therefore recommends that:

2. **The Management Board Secretariat should assess the provincial Common Purpose Procurement model and address any shortcomings, taking into account the experience of the Integrated Justice Project.**

4. Business Case and Contractual Arrangements

The Business Case defines projected costs and benefits, and how the Ministries and their private sector partner share in the investment costs and divide the remuneration. The Business Case was updated at the end of each project phase, and management reported on progress to the Management Board of Cabinet.

The CPP approach is based on a risk-reward philosophy, without a guaranteed recovery of investment. If agreed conditions were not met, either party could terminate the contract and receive payments from benefits enabled by the Project to date. As of March 31, 2001, the Project was experiencing significant cost

increases, anticipated financial benefits had been reduced, and completion dates for new systems had been delayed.

The Auditor expressed the view that the original Business Case represented a best-case scenario. The Ministries acknowledged that it was optimistic and benefited from assumptions that were rather aggressive.[18] The IJP began without the benefit of hard numbers or a detailed plan, relying on a vision not yet defined.

The Ministries had a limited amount of information or awareness in terms of business requirements and the technology needed. It was outlined in optimistic terms, but with the understanding that the Business Case would evolve as information was made available.[19] For example, it was incorrectly assumed that off-the-shelf technology would be available.

According to the Ministries, the original parties did the best that was possible with the information available at the time. The Ministries affirmed that the initial case for the IJP is unchanged; however, it was acknowledged that it would have been preferable in hindsight to provide a range of projections.[20]

4.1. Continuance Criteria

The amended Business Case indicated that neither of the Project's two continuance criteria were being met; namely, the benefit-investment ratio of 1.1 to 1 and the maximum consortium investment requirement of $200 million. It was necessary to revise the total Project cost and deadline. The Auditor explained the continuance criteria as follows:

> The Business Case of March 31, 2001 indicated that neither of the Project's two continuance criteria were being met: the benefit investment ratio was below 1.1:1, and the Consortium investment required—approximately 75% of $312 million—exceeded the $200 million limit. Furthermore, the investment cost amount of $312 million in this Business Case was understated. Project management estimated that the costs of completing the Project would be $359 million and that project work would extend past the stipulated work-term end date of August 2002. However, since $47 million in costs would be incurred after the work-term end date, and the Agreement did not allow any investment costs to be charged after that date, the Business Case did not include all of the estimated costs in its March 31, 2001 cost projection.[21]

4.2. Negotiated Payment and Cap

Consortium members and the government were to be remunerated in proportion to their original investment until a break-even point was reached. The Ministries negotiated a requirement that the total payments to EDS were to be capped at $220 million, excluding taxes. At the end of the audit, EDS had been able to recover a total of only $2 million of its incurred investment costs.

Committee Hearings

Financing Principles and Implementation

The province wanted financial assurance against potential losses. The 1998 Master Agreement transferred the majority of the financial risk to the Consortium who made the bulk of the investments, without a guarantee of payment.[22] The province had to pay the equivalent of an insurance premium to transfer this financial risk.[23]

Risk-Sharing Arrangement

Payments to either party from savings and revenues are only available at such time that the systems are implemented and savings and benefits have been earned.[24] The Ministries elaborated on the Consortiums' financial investment and level of responsibility:

> Under our [Master] agreement, there is no guarantee of payback to the private sector partners. The new systems have to work and the financial and other benefits outlined in the contract must be realized before payments can be made. For this reason, I would say that by ensuring that the private sector takes the lion's share of the financial risk our risk-and-reward arrangement is serving the province well. The private sector Consortium has put up more than 75% of the money invested in the Integrated Justice Project: a total of $129 million in unsecured investment to date. They have no guarantee of receiving return on that investment.
>
> In a risk-sharing arrangement where the private sector partner is committed to invest with no guarantee of return, it's reasonable that potential rewards to the partner would exceed those obtained through fee-for-service where there's no financial risk.[25]

The financial information in the following table was forwarded to the Committee by the Ministry of the Solicitor General in April 2002. It provides a summary of the total investment and the benefit payments for the IJP as of January 31, 2002.

IJP FINANCES (as of Jan. 31, 2002)

Investment and Payments	
Consortium Investment	$129.3 M
Ministries' Investment	$44.5 M
Total Investment:*	$173.8 M

Benefits Paid Out	
Consortium	$2.7 M
Ministries	$0.9 M
Total Payments:	$3.6 M

*Note: Total Investment includes IJP projects plus architecture, legacy systems, interest and project management office cost.

Source: Prepared by the Ministry of the Solicitor General and forwarded to the Standing Committee on Public Accounts on April 4, 2002.

The Committee enquired about the role of the cap in the future and whether the contract would contain incentives, over and above the cap. The Ministries indicated that it would not be prudent to discuss this matter during the negotiation period.

Contract Renegotiations

The Committee expressed concern that the Consortium had not met its financial targets. Costs appear to be increasing and benefits decreasing, with a negative impact on the benefit-investment ratio.[26] The Consortium's investment was approximately $130 million with less than $3 million in return. The Committee questioned why the Ministries would renegotiate a continuation of the partnership rather than considering contract termination.[27] The Ministries indicated that the finances are under review in the current negotiations:

> These are projected ratios based upon projections of costs to the end of the current contract term and based upon projected benefits to the end of the current contract term. This is the area in which effectively it's not meeting a discontinuance criteria that either party, as we've heard earlier, could decide to exercise and remove themselves from the project. That's why we have our negotiations currently underway.[28]

Furthermore, according to the Ministries, the exit options have not been exercised because of the qualitative and quantitative benefits achieved to date. The

Committee was assured that the Ministries would terminate the Agreement if warranted.[29]

Balancing Risk and Rewards

The negotiations will address the need to find the proper balance between risk and rewards, providing assurances that the province is not flowing money without requiring something in return from the Consortium.[30] The Ministries assured the Committee that "there is no payment to the Consortium in recognition of benefits until the benefits are actually recognized and realized by the government."[31] This principle was established prior to the government's negotiators entering into discussions with the Consortium.[32]

The Committee questioned the Ministries on the recourse available at this point, for example, for generating new fees or increasing existing fees to ensure a profit for the Consortium.[33] The Ministries provided the following explanation:

> . . . the Consortium is now in a position where it has invested a large amount of money and it is not entitled to any return until benefits are realized. That probably alerts us to the fact that the risk of overestimating benefits falls disproportionately on the private sector. If there has in fact been a miscalculation, then to the extent that they bear the lion's share of the risk, they will be the ones who suffer from the fact that the benefits have been overestimated as compared to where they are now.[34]

> . . . The fact is that while we're renegotiating, the contract that now exists remains in force, and we continue to operate under it, and that means they continue to bear the lion's share of the risk, and to the extent that benefits are inadequate, the main burden falls upon them.[35]

The Ministries indicated they are aware of the need to protect the taxpayer and to ensure that the reward promised to the Consortium is commensurate with the risk.[36] To the extent that risk is reduced, the reward would be reduced on a sliding scale.[37] The Ministries explained that the cap provides structure to the Business Case, ensuring certainty on the potential recovery by the private sector partner, and protection for the taxpayer and the government.[38]

In conclusion, the renegotiations will look to improve on project delivery, project clarity and accountability. The objective is to bring the IJP back to an acceptable ratio to allow for completion.[39]

Committee Recommendation

Project Benchmarks

In agreement with the Provincial Auditor, the Committee has concluded that measures are required to ensure that the IJP is completed in a timely and cost-effective manner, and that estimated benefits are realistic and attainable. The financial continuance criteria were of central concern during the hearings, and the Committee is of the opinion that if the IJP proceeds, these criteria must be addressed on a regular basis.[40]

The Committee therefore recommends that:

3. **The Ministries should establish ongoing monitoring of the IJP's management controls to ensure that risks related to timelines and costs are minimized, and that the Ministries' expectations, and acceptance criteria are met.**

4.3. Charges to the Investment Pool

Chargeable Rates

The Master Agreement stipulated the manner in which chargeable rates were to be calculated by each party and charged to the Project's investment pool.

Consortium Staff

The Agreement required certification that rates charged for Consortium staff were equal to or better than those charged to other customers for "similar work of similar volume, quality, complexity, and circumstances." However, the Agreement did not define what this constituted, nor did it establish any benchmarks allowing comparison of rates. The Agreement also allowed an annual rate increase provided the increase did not exceed the industry average. The Auditor estimated that the rate premium would ultimately add an extra $20 to $25 million to total project costs.

The project management could not provide the Auditor with records from EDS that would verify that the rates charged to the Project were in accordance with the terms of the Agreement.

The Auditor recommended that the Ministries should renegotiate the vendor's rates to ensure that those charged to the Integrated Justice Project are comparable to the rates available to other ministries and comply with the contractual arrangements. Adequate provisions for their verification should be included in any contractual arrangements. Furthermore, it was recommended that in future CPP projects, that to help ensure that the rates being charged can be substantiated, adequate provisions for their verification should be included in any contractual arrangements.

Ministry Staff

The CPP Guidelines for staff rates indicate as follows:

> In order to obtain the best value possible, when negotiating payment options it is important to recognize the need to establish equitable rates for similar work completed by ministry and private sector staff. At the same time, it should be noted that the private sector staff resources utilized in a Common Purpose Procurement project will likely be bringing extensive experience and expertise that will not be found in the Ontario Public Service, and will therefore require appropriate remuneration.[41]

According to the Master Agreement, the Ministries' staff rates for each classification were to be calculated as the sum of: the maximum salary for the classification; employee benefits ranging from 11% to 38% depending on the classification; 20% overhead; and 20% profit.

The Auditor concluded as follows:

- the rates charged to the Project by the Consortium staff time were approximately three times higher than the rates for ministry staff for comparable work;
- the Project Management Office incorrectly calculated the per diem rates of the Ministries' staff, and as a result, the rates charged were about 10% below what they should have been. Subsequently, the Project Management Office advised that, since the incorrect rates were agreed to with EDS, it can no longer charge the almost $2 million of Ministries' staff costs that would have been chargeable had the correct per diem rates been used; and
- chargeable rates for the ministry staff had also not been adjusted to reflect annual salary increases, and, in some cases, promotions to higher management positions, since April 1998.

The Auditor recommended that to help ensure that the savings achieved in future CPP projects are fairly distributed, the Ministries should ensure that rates set for their staff are comparable to rates used by vendors whenever possible.

Committee Hearings

The private sector looks for a premium return for assuming risk. The IJP wage categories were established in the initial negotiations, with a permitted increase in Consortium rates, subject to certain conditions. The Consortium and the ministries are credited for their staff investment. Nevertheless, the rates have not been increased since the start of the project.[42]

Committee Recommendations

Vendor Staff Rates

The Committee is in agreement with the Provincial Auditor that vendor rates must be comparable to the rates available to other ministries and in compliance with the contract. A rates verification review mechanism would be of assistance in this regard.

The Committee noted that rates are being addressed during the Master Agreement renegotiations and that the Ministries have committed to work with Management Board in the review of CPP guidelines to address the issues related to compensation.

The Committee therefore recommends that:

4. **The Ministries should ensure that charges to the investment pool are supportable.**

5. **The Ministries should ensure that the rates being charged are reviewed during the current renegotiations.**

Ministry Staff Rates

The Project Management Office incorrectly calculated the per diem rates of the Ministries' staff, and the rates charged were about 10% below what they should have been. The Ministries were unable to rectify this provision in the Master Agreement, but in the current negotiations, wage rates for the government and the Consortium are under review.[43]

The Auditor recommended that future CPP project savings are to be equitably distributed, and that the ministry staff rates are comparable to those used by vendors whenever possible. If this is not possible, documented justification for the rate differential is required. Corrective action is required to ensure that the future staffing costs to the IJP are accurately calculated.

The Ministries committed to consider the Auditor's concerns at the next opportunity for updating rates, with an explanation of any rate differentials. The Ministries are to work with Management Board in the review of CPP guidelines, and other matters raised during the audit regarding future CPP projects are to be examined as part of the review. The Ministries are in agreement on the need for appropriate documentation of wage rates' reasonableness, taking into account the risk assumed.[44]

The Committee therefore recommends that:

6. **The Ministries should provide the Standing Committee on Public Accounts with an explanation of wage rate differentials between the**

public sector and the Consortium staff upon completion of the Agreement renegotiations.

4.4. Project Benefits

The Provincial Auditor reported that the anticipated Project benefits identified at the outset of the IJP vary significantly from the benefits identified in 2001.

Specific details on cost savings and new revenues were maintained by the Project Management Office, but not included in the Business Case. The Auditor concluded that the Management Board of Cabinet should have been provided with more detailed information on project benefits in the Business Case to be as informed as possible in making the decision to approve the Project and to monitor progress.

4.4.1. Estimation and Acceptance of Benefits

The Auditor had two specific concerns after reviewing information on cost savings and new revenues maintained by the Project Management Office. First, inadequate research in the 1998 Business Case resulted in projected benefits that were overestimated by over $30 million. In addition, the estimate of benefits, already reduced to $238 million in the most recent Business Case, was still overstated by approximately $57 million.

The Project Management Office required that documentation on cost savings and new revenues include a Benefits Enabling and Acceptance Document (BEAD) for each benefit. Each such document was to state the expected annual savings or revenues of the benefit and indicate how these were calculated in order to provide the basis for the transfer of the benefit, when realized, from the Ministries to the Project's benefits pool. BEADs were finalized for police, the Crown attorney, and corrections. However, as of March 31, 2001, senior court management at the Ministry of the Attorney General had not approved the BEADs for expected courts benefits of $172.3 million (representing over 70% of total project benefits).

The Provincial Auditor recommended several steps to help ensure that benefits identified in the Business Case for the Integrated Justice Project and any future projects are objectively and realistically presented.

Committee Hearings

Project Benefits

The Auditor reported that the anticipated benefit stream from implementation until 2005 had been reduced. The Ministries were not able to provide a revised annual estimate of benefits accruing to the government upon full implementation. This analysis is to be part of the amended Business Case and is being addressed in the contract renegotiations.[45] The objective is to ensure that the benefits realized would offset the costs incurred now and in the future.[46]

The Ministries confirmed that the current contract and benefit term would not permit actual accumulated recovery of benefits to the extent that was assumed due primarily to the implementation schedule for projects.[47] However, following the benefits period of the contract, during which the Consortium can share in the benefits, the benefits continue into the future on an annualized basis, with the government as the sole recipient.[48] The Consortium does not have proprietary rights to benefit from the application of Ontario IJP systems in other jurisdictions.[49]

Reduction in Benefits

Various factors contributed to the reduction in benefits, in addition to the assumptions about benefits that could not be realized within the contract timeframe.[50] It is anticipated that the benefits will offset longer term new costs associated with the system support and maintenance.[51]

As noted in this report, the Ministries explained that various aspects of the Project were only apparent following start-up: timing and project costs, the need for revising benefits downward, and inappropriate assumptions (e.g., ability to adapt off-the-shelf software). Other contributing factors include the following:

- benefits fall outside of what the Ministries refer to as the "benefits term" and the downward adjustment is due to overly optimistic calculations at the outset;[52] and
- the delays in implementation experienced in realizing benefits, resulting in less time during the contract period to enjoy the benefits (e.g., delays in the introduction of new systems particularly in the courts).[53]

Digital Audio Technology System

The digital audio recording project is premised on transforming the justice system from a paper-based to an electronic system, rather than cost-savings.[54] Implementation has been measured to ensure that the primary users, including judges and the bar, are satisfied with the quality.[55] The case was made for an electronic digital record as the official medium of the court to promote the integration of the entire system.[56]

The Committee enquired whether the administration of justice is being compromised with the digital audio system.[57] The Ministries assured the Committee that it would not tolerate an initiative with the objective of saving money if the impact was to compromise the justice system.[58]

IJP Impact on Ministry Personnel

The Committee enquired about the Project's impact on the 22,000 employees in the system. The Ministry confirmed that the main contributor to savings would be from staffing and new revenue opportunities, for example, fees for new services such as E-filing.[59]

The IJP does not require specific staff reductions, but rather will support a general reduction in costs through greater efficiencies.[60] The Ministries confirmed that it is difficult to quantify the impact of the Project in terms of jobs. It is expected that there will be a staff reduction of approximately several hundred through normal attrition and other factors.[61] At the hearings, the opinion was expressed that there would be minimal staff displacement. This is due to new employment opportunities with the new technology, while acknowledging a decreased need for clerical personnel.[62]

Project Status

The projected completion cost as of March 31, 2001 was $312 million. In addition, $47 million in costs would be incurred after the work-term date, for an estimated cost of $359 million.[63] The Committee questioned whether the Ministries would have proceeded with the IJP given the increase in total cost from $180 million to $359 million, and the reduction in expected benefits from $326 million to $238 million.[64]

The Ministries reported in February 2002 that the Project has cost approximately $170 million, and $130 million of that has been the Consortium's investment and the remaining $40 million is provincial.[65] The bottom line on the renegotiations from the government's perspective is that the interests of Ontario taxpayers must be met:

> At the end of the day, if renegotiations don't produce an agreement that protects the interests of Ontario taxpayers, the government will not agree to such a renegotiation. Similarly, if the Consortium doesn't believe its interests are capable of being protected, I'm sure it wouldn't agree to the renegotiation and alternatives would have to be considered.[66]

The Ministries acknowledged that the Business Case could be enhanced through improved benefits or fees, and cost reductions.[67]

Committee Recommendation

The Committee concurs with the Provincial Auditor that to ensure that Business Case benefits are correctly presented, each ministry needs to provide properly researched cost savings and revenues at the Business Case level. The Committee acknowledged that the Ministry has taken certain steps to address this matter:[68]

- at each stage of the Common Purpose Procurement process, the financial data presented must be based on the best available information. As the Project progresses, the Ministries are committed to developing more accurate and timely estimates of costs and benefits and to improving planning and estimating processes. This constantly updated information will be supplied to

the Management Board of Cabinet in the Ministries' annual report-backs on the Project;

- the Ministries will impose appropriate controls over business-case development to ensure the accuracy and validity of information;
- in renegotiating the Master Agreement with EDS, documents describing project benefits will be reviewed, with the intention of having them updated and appropriately approved. By approving these benefits, the Ministries and EDS will demonstrate their common commitment to achieving them; and
- the issues raised by the Auditor regarding business cases for future Common Purpose Procurement projects will be examined as part of the Common Purpose Procurement review by Management Board Secretariat and with the Ministries' participation.

The Committee therefore recommends that:

7. **The Ministries should develop more accurate and timely estimates of costs and benefits, and take steps to improve planning and estimating processes for the IJP.**

5. PROJECT TIMETABLE

Management had planned for most new systems to be in use by September 1999 and for all systems to be in final release and fully implemented by August 2001.

Several factors did not receive due consideration when management set the original timetable. As a result, both the work involved in the Project and the Project's true cost were significantly underestimated. A management report to the Management Board of Cabinet outlined problems related to the implementation plan and software applications:

- due to the magnitude of change to the courts systems, the implementation plan had to be revised such that all new systems were to be installed independently of each other and their implementation was to be managed through multiple releases; and
- management underestimated the time and work needed to customize, develop, and test systems software prior to and during implementation. For example, the initial versions of the application were inadequate for Ontario courts.

Although the risks associated with the above factors were identified in early submissions in 1996 and 2000, aggressive timelines and favourable cost scenarios were still used in the Business Case. The Auditor concluded that the CPP guidelines would be improved by requiring that the Business Case be more realistic, based on validated information. When significant assumptions and risks are involved, best- and worst-case scenarios are required.

The Auditor recommended that to improve controls over timelines and associated costs for this and future CPP projects, the Ministries should work with the Management Board of Cabinet to revise the CPP Guidelines.

Committee Hearings

Project Implementation

The first two years of the Project included selecting the private sector Consortium, overall planning for the IJP, and tendering for software.[69] The Ministry concurred with the Auditor on the usefulness of best- and worst-case scenarios, and the need to revise the CPP approach. According to the audit report:

> Even though risks associated with the above factors were identified in early submissions regarding the Project made to the Management Board of Cabinet between 1996 and 2000, aggressive timelines and favourable cost scenarios were nonetheless used in the Business Case. In our [Provincial Auditor's Office] view, Common Purpose Procurement guidelines would be improved by requiring that the Business Case be more realistic and based on validated information. Where significant assumptions and risks are involved, best- and worst-case scenarios would need to be prepared.[70]

The Ministries outlined some of the successes and challenges encountered during implementation period:

- Software Suppliers - work with software suppliers in 1999 indicated that it was necessary to alter the original assumptions. For example, it was not possible to purchase off-the-shelf technology, and therefore additional time was required to modify, test and implement new applications.[71] This increased costs, slowed implementation, and delayed project savings and revenues.[72]
- Field Testing - in 2000 field-testing of the system for court case management (filing court documents electronically) demonstrated significant flaws, and in 2002 alternatives were being considered.[73]
- Pilot for the Electronic Information Exchange - a pilot case management system for crown attorneys introduced an electronic information exchange between London Police Services and the offices of crown attorneys.[74]
- Dispatch and Records Management - the Ontario Provincial Police implemented the new computer-aided dispatch and records management systems, and by 2001 municipal police forces began adopting them.[75]
- Offender Tracking - in 2001 the new offender tracking information system linked the province's correctional facilities, and probation and parole offices.[76]

- Digital Audio Recording System - the Ministries plan to start to implement the IJP's new digital audio recording system for court reporting in 2002.[77]

The Ministries pointed out that consultation with justice stakeholders and system users has meant that the Project will provide real business value to the users through better and faster access to information, and improved safety.[78]

Revised Timetables - New Systems

The following innovations are now implemented and subject to field-testing, except for the court case management which is at the design stage.[79] The Appendix material includes an overview of the various component projects dated April 2002, which include:

- Police Projects – Computer Aided Dispatch (CAD), and the Regional Management system (RMS);
- Crown Project – Crown Case Management;
- Courts Projects – Digital Audio Recording (DAR), E-File, and Court Case Management (CCM);
- Corrections Project – Offender Tracking Information System (OTIS); and
- Information Exchanges – Common Information Service Management (CISM).

The Ministries indicated that they could no longer commit to the timelines reported in the Auditor's report (table entitled "Original and Revised Timetables for Initial Releases of New Systems by Area"), as adjustments have been necessary since this information was presented.[80]

Committee Recommendation

The Committee concluded that the CPP guidelines require revision on timelines and project costing. Validated information is required at the outset for the Business Case, with financial risks defined for the various scenarios. The Ministries indictated that they would share the experience from the IJP with the Management Board Secretariat during the CPP review. Also, multiple business-case scenarios on financial risk are to be considered during the Management Board Review.

The Committee noted that the Ministries have been developing processes to improve project planning and monitoring of timelines and associated costs through an expanded governance structure, improving project accountability and decision-making.[81]

The Committee therefore recommends that:

8. **The Ministries should report to the Standing Committee on Public Accounts on planned enhancements to overall project planning, and the monitoring of timelines and associated costs and benefits for the IJP following the renegotiations on related contract agreements (e.g., project administration - governance structure, new accountability controls, and improved decision-making). (The reader is referred to related complementary recommendations in Sections 3 and 4 of this report.)**

6. PROJECT ADMINISTRATION.

The Auditor addressed various administrative matters in the audit report, some of which the Committee has discussed in this section.

6.1. Consulting Services

Adequate procedures to ensure the economic acquisition and proper management of consulting services were not in place. The examples include obtaining information-technology architecture services without using a competitive selection process, no documentation or explanation for the increase above a revised contract ceiling price, no documentation to demonstrate competitive selection process, and no evidence to indicate staff qualifications and suitability, and that charged rates were acceptable to the Ministry.

The Auditor recommended that to ensure that the IJP is administered with adequate internal controls and due regard for economy, the Ministries should address the following:

- the charges to the investment pool and asset controls,
- acquiring services competitively; and
- proper authorization for payments.

Committee Hearings

Management Board Directives

Consulting services were not managed consistently in accordance with provincial policies and procedures. For example, concerns were raised by the Provincial Auditor over a consulting contract for the selection of a CPP vendor with an initial fee of $250,000. An explanation was provided in a letter forwarded to the Clerk of the Committee from the Ministry of the Solicitor General, dated March 8, 2002.[82]

The project's complexity necessitated a revision of timelines and the fee was increased to $511,500, which was accompanied by a written rationale. The deliverables in the amended contract were unchanged, and the increased fee was

directly related to the additional time required to finalize the agreement. The final cost was subsequently increased to $584,000.

The Ministry confirmed that the contract was not properly amended to provide for the total cost as required by Management Board. However, the consultant's work was authorized and invoices were approved, therefore, a reimbursement was not required.

Contract Management Innovations

The Ministries responded that due diligence is essential in contract management. Improvements include improved financial management systems and a new project management system. On the subject of governance, the deputy ministers from the three Ministries meet on a weekly basis, and at times more frequently, to address IJP matters. There is an assistant deputy minister steering committee, and Project steering committees to monitor progress.[83] In addition, a third party adviser conducted a risk assessment, and there are internal auditors to review the financial management systems.[84]

Procedures have been implemented to strengthen contract management and ensure compliance with government policies and procedures. These include, for example, the inclusion of adequate documentation and processes to contain contract ceilings.[85]

Committee Recommendation

The Committee supports the Provincial Auditor's conclusion that the IJP must be administered with adequate internal controls and due regard for economy.

The Ministries have taken the following measures:

- recovery of duplicate and other inappropriate charges;
- implemented new controls to ensure the documention of charges, the accuracy of expense claims, and implementation of controls for computer hardware and software; and
- internal review of project administration and consulting contracts, to address discrepancies and to ensure compliance with the Ministries' and the Management Board Secretariat's guidelines for the acquisition of consulting and related services.[86]

The Auditor identified a number of steps which are essential to sound project administration. The Committee has decided to reiterate aspects of the Auditor's recommendations in the following recommendation to ensure compliance on the part of the Ministries.

The Committee therefore recommends that:

9. **The Ministries should ensure that consulting and related services can be demonstrated to have been acquired competitively, and managed in compliance with government policies and procedures, and that payments are made in accordance with contractual terms and conditions.**

7. System Security

At the completion of the audit, new systems were in the developmental stage. Only the new Computer-aided Dispatch (CAD) system and the Records Management System (RMS) for the police were being implemented.

The CAD system tracks emergency calls and the assignment of officers, while RMS maintains information on suspects, victims, witnesses, and the accused. These two systems replaced the existing Ontario Municipal and Provincial Police Automation Co-operative (OMPPAC) system used by the Ontario Provincial Police (OPP) and approximately 40 municipal police forces. From September 2000 to March 2001, four of the OPP's 11 communications centres began using CAD, and over 60% of officers were trained on and began using RMS. On March 7, 2001, the first municipal police service began using CAD and RMS.

The Auditor concluded that there were inadequacies, but that a complete security audit would not be practical at that time. At issue was the security measures and procedures available to ensure data confidentiality, the protection of user accounts against unauthorized access, and the prevention of unauthorized access to the new Offender Tracking and Information system.

The Auditor recommended several measures to help ensure that confidential IJP data is adequately protected against unauthorized access and tampering.

Committee Hearings

Security Features

The Committee's issue was whether confidential information had been properly managed.[87] The Ministries assured the Committee that the systems provide state-of-the-art protection and that data security and confidentiality are high priority.[88]

Other security features to ensure that only authorized users have access are standard identification procedures and password-protection, capable of tracking usage time and location, based on login files; the location of terminals and firewalls; protocols on the use of terminals; provisions such as Public Key Infrastructure (PKI) within the systems; and threat/risk assessment to identify problem areas.[89] More secure passwords and more frequent password changes have been instituted.[90] OPP officers, for example, must be authorized for access to the computer-aided dispatch and the records management systems.[91]

OTIS/PKI Systems

The computer-aided dispatch Offender Tracking and Information System (OTIS) provides records management and various enhancements (e.g., digital mug shots, medical conditions, specific support for administrative processes; automatic linkages to the victim notification service; and electronic access to information required by the Ontario Board of Parole).[92]

During the development phase, OTIS was operated by the Ministry of Correctional Services using an abbreviated password. The Ministry informed the Committee in a memorandum dated February 27, 2002 that a complete password (minimum of six characters) is now required.[93] The single letter password was for system testing purposes only, prior to inserting actual data.[94] The Ministry explained further that it is not aware of any inappropriate access to Ministry data, and it is confident that the security measures developed are appropriate.

In addition, the PKI encryption technology will further enhance security.[95] This technology is in place in certain areas and it is planned for use in the security review.[96]

The new case management tracking system is seen by some probation officers to be very complex.[97] The Deputy Minister assured the Committee of the merits of this tracking system and the Ministry is working with probation officers to streamline this system. The plan is to defer certain system capabilities, thereby reducing unwieldy features. In addition, a series of instructions have been distributed to staff, and various supports such as the help desk, computer-assisted learning/trainers, and focus groups are available.[98]

Committee Recommendation

The Auditor concluded that the Ministries should take certain steps to protect the integrity of the system; namely, to expedite plans for implementing cryptography and related controls to secure data transmission. The Ministries indicated that security requirements are being met through various undertakings with police and correctional services stakeholders, the assessment of security threats and risks, the implementation of security measures to address risks (e.g., cryptography technologies), and rigorous password controls for police and correctional services personnel.

The Committee focused on the adequate protection of offenders' files, and if the necessary precautions were being taken. At issue is whether, in spite of the enhancements, the problems identified in the audit and the hearings could persist. The Ministries assured the Committee that they were not aware of security breaches, and that the systems are improved, given the various enhancements.[99]

The Committee therefore recommended that:

10. During the course of daily operations, the Ministries should continue to monitor for potential infractions and risk areas in computer

security, reporting problems immediately. These reports should be a high priority, outlining remedial actions with timelines.

8. List of Committee Recommendations

1. **The Ministries should take the necesssary steps to ensure that the Integrated Justice Project will be completed and fully implemented.**

2. **The Management Board Secretariat should assess the provincial Common Purpose Procurement model and address any shortcomings, taking into account the experience of the Integrated Justice Project.**

3. **The Ministries should establish ongoing monitoring of the IJP's management controls to ensure that risks related to timelines and costs are minimized, and that the Ministries' expectations, and acceptance criteria are met.**

4. **The Ministries should ensure that charges to the investment pool are supportable.**

5. **The Ministries should ensure that the rates being charged are reviewed during the current renegotiations.**

6. **The Ministries should provide the Standing Committee on Public Accounts with an explanation of wage rate differentials between the public sector and the Consortium staff upon completion of the Agreement renegotiations.**

7. **The Ministries should develop more accurate and timely estimates of costs and benefits, and take steps to improve planning and estimating processes for the IJP.**

8. **The Ministries should report to the Standing Committee on Public Accounts on planned enhancements to overall project planning, and the monitoring of timelines and associated costs and benefits for the IJP following the renegotiations on related contract agreements (e.g., project administration - governance structure, new accountability controls, and improved decision-making). (The reader is referred to related complementary recommendations in Sections 3 and 4 of this report.)**

9. **The Ministries should ensure that consulting and related services can be demonstrated to have been acquired competitively, and managed in compliance with government policies and procedures, and that payments are made in accordance with contractual terms and conditions.**

10. **During the course of daily operations, the Ministries should continue to monitor for potential infractions and risk areas in computer security, reporting problems immediately. These reports should be a high priority, outlining remedial actions with timelines.**

NOTES

[1] The introductory text in each section of this report is based directly on the material from the Provincial Auditor's *2001 Annual Report*.
[2] Ontario, Office of the Provincial Auditor, *2001 Annual Report* (Toronto, Ont.: The Office, November 2001): pp. 67, 68, and 69.
[3] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Second Session, 37th Parliament (27 February 2002): 295 and 273.
[4] Ibid., 273.
[5] Ibid., 275.
[6] Ibid., pp. 279 and 275.
[7] Ibid., p. 275.
[8] Letter from the Office of the Deputy Minister, Ministry of the Solicitor General to the Clerk, Standing Committee on Public Accounts, dated April 4, 2002.
[9] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, pp. 275 and 279.
[10] Ibid., p. 275.
[11] Ibid., p. 290.
[12] Ibid., pp. 295 and 300.
[13] Ibid., p. 301.
[14] Ibid., p. 274.
[15] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, pp. 294 and 295.
[16] *2001 Annual Report*, p. 67.
[17] Ibid., p. 68.
[18] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, p. 280.
[19] Ibid., p. 282.
[20] Ibid., pp. 295 and 296.
[21] *2001 Annual Report*, p 74.
[22] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, p 273.
[23] Ibid., pp. 274 and 275.
[24] Ibid., p. 273.
[25] Ibid., p. 274.
[26] Ibid., p. 298.
[27] Ibid., p. 299.
[28] Ibid., p. 293.
[29] Ibid., p. 281.
[30] Ibid., p. 279.
[31] Ibid.
[32] Ibid.
[33] Ibid., p. 290.
[34] Ibid.
[35] Ibid.
[36] Ibid., p. 279.
[37] Ibid.
[38] Ibid.
[39] Ibid., p. 294.
[40] Ibid., p. 280.
[41] *2001 Annual Report*, p. 85.
[42] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, p. 291.
[43] Ibid., p. 292.
[44] Ibid., p. 289.
[45] Ibid., p. 291.
[46] Ibid., p. 292.
[47] Ibid., p. 291.
[48] Ibid.
[49] Ibid.

[50] Ibid.
[51] Ibid., p. 289.
[52] Ibid., p. 295.
[53] Ibid., pp. 288 and 291.
[54] Ibid., p. 287.
[55] Ibid.
[56] Ibid.
[57] Ibid., p. 286.
[58] Ibid., p. 287.
[59] Ibid., p. 288.
[60] Ibid.
[61] Ibid.
[62] Ibid.
[63] Ibid., p. 298.
[64] Ibid., p. 295.
[65] Ibid., p. 294.
[66] Ibid., p. 280.
[67] Ibid., p. 298.
[68] *2001 Annual Report*, p. 81.
[69] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, p. 273.
[70] *2001 Annual Report,* p. 77.
[71] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, pp. 273 and 274.
[72] Ibid., p. 274.
[73] Ibid.
[74] Ibid.
[75] Ibid.
[76] Ibid.
[77] Ibid.
[78] Ibid.
[79] Ibid., pp. 283 and 284.
[80] Ibid., p. 284.
[81] *2001 Annual Report*, p. 77.
[82] The Ministry of the Solicitor General forwarded a copy of a letter from the Office of the Deputy Minister to the Solicitor General dated March 8, 2002 on the subject of the a contract for vendor selection for the IJP.
[83] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, p. 282.
[84] Ibid., p. 282.
[85] The Ministry of the Solicitor General forwarded a copy of a letter from the Office of the Deputy Minister to the Solicitor General dated March 8, 2002 on the subject of the a contract for vendor selection for the IJP.
[86] *2001 Annual Report*, p. 88.
[87] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, p. 277.
[88] Ibid., p. 276.
[89] Ibid.
[90] Ibid., p. 277.
[91] Ibid., p. 276.
[92] Ibid., p. 277.
[93] Memorandum from the Deputy Minister, Ministry of Correctional Services, to the Clerk, Standing Committee on Public Accounts, dated February 27, 2002.
[94] *Hansard*, Standing Committee on Public Accounts, p. 277.
[95] Ibid.
[96] Ibid.
[97] Ibid.
[98] Ibid.
[99] Ibid., p. 278.

APPENDIX

Integrated Justice Project: Component Projects at a Glance (2002)

Integrated Justice Project
Component Projects At A Glance Report

The Integrated Justice Project has a large portfolio of individual projects, which are at different phases in their business transformation cycles. Most of the projects have gone through the Planning, Requirements, Acquisition, and Modify/Build phases, to Implementation of the first releases of the system software.

Below are progress reports on the various Integrated Justice projects:

1. Police Projects

Computer Aided Dispatch (CAD)

The new CAD system, together with the RMS system below, replaces the Ontario Municipal and Provincial Police Automation Co-operative (OMPPAC) computer system. The new CAD system will improve the response by police, fire and ambulance to 911 emergency calls, as well as management of street officer resources, through more effective dispatching.

Current Status and Accomplishments to Date

- CAD implemented in all OPP locations across Ontario
- All field officers and administrative staff have been trained
- CAD implemented in six OPTIC municipal services (St. Thomas, Barrie, Orangeville, Belleville, Shelbourne, Owen Sound)

Next Steps

- Project in process of starting to roll out CAD in new OPTIC sites during spring 2002

Records Management System (RMS)

The new RMS makes more information accessible to police officers, thereby improving investigative procedures, providing better information on criminals, and supporting greater public, victim and officer safety.

Current Status and Accomplishments to Date

- RMS implemented in all OPP locations across Ontario
- All field officers and administrative staff have been trained
- RMS implemented in six OPTIC municipal services (St. Thomas, Barrie, Orangeville, Belleville, Shelbourne, Owen Sound)
- Work underway to develop data exchanges, allowing other police services to electronically exchange information with IJ partners
- At present, most advanced work being done with London Police Service for Crown Brief Exchange

Next Steps

- Project in process of starting to roll out RMS in new OPTIC sites during spring 2002

2. Crown Project

Crown Case Management

The Crown Case Management project will electronically connect Crown attorneys across the province with police forces, courts and defence lawyers. This will allow Crown attorneys to electronically receive case material, transfer documents to the courts and make disclosure to defence lawyers. The new system will keep Crown attorneys fully informed on the status of charges and offenders by allowing them to assign, manage and track cases as they move through the system. It will help the Victim/Witness Assistance Program to monitor cases, track clients and prepare reports. In addition, forms such as indictments and subpoenas will be automatically generated, and Crown attorneys will have the computers they need for on-line access to provincial and federal statutes and court judgments.

Current Status and Accomplishments to Date

- Police working on RMS
- Crown IJP team working with London Police Service to enable exchange of Crown Brief information
- Design and development of Crown Brief forms underway
- Phase I of Limited Production will involve the live exchange of Crown Briefs for minor property offences, involving the initial set of Crown Brief forms
- Work continuing on development of remaining Crown Brief forms, and the additional exchanges that will enable transformation of business processes

Next Steps

- Target date of spring 2002 established for implementation of a Limited Production site at London Crown Attorney's office

3. Courts Projects

The IJP Courts projects are key to the integration goals of the overall IJP, and will provide important operational efficiencies for court administration. They will allow courts, courts administration and lawyers to get the greatest use and value from electronic information. The Courts projects consist of Digital Audio Recording (DAR), Electronic Filing of Court Documents (E-File) and Court Case Management (CCM).

Digital Audio Recording (DAR)

DAR is designed to improve the way audio court records are captured by providing a clear digital audio record of a trial. It will also allow court staff to electronically add notes to a DAR record from their computers using programmed keys, and add streamlined information such as identification of speakers, witness names, particulars of testimony and exhibit details. Automated time stamping is entered with each annotation. Playback speed can be adjusted to make it easier to understand garbled speech or heavily accented English. It will also be easier to search for evidence by time, annotation or speaker, so portions of the recording can be played back for the court when requested. Transcripts will be readily available when required.

Current Status and Accomplishments to Date

- Has been re-configured as a stand-alone application
- Application has been demonstrated to judiciary, bar and OPSEU
- Workshops have been completed to ensure appropriate configuration, identify efficiencies and to promote stakeholder acceptance
- Purchase and delivery of hardware and software components has been confirmed with supplier
- Planning for mock testing of application underway

Next Steps

- Work proceeding to confirm release strategy, timing and cost estimates for changes necessary to allow implementation of stand-alone DAR
- Testing and implementation expected to begin this fiscal year

E-File

E-File will facilitate the electronic submission of documents from lawyers and other court users to the courts. It uses Internet technology to allow users to file court forms at the users convenience. It will be available 22 hours a day, 7 days a week. Court clerks will receive the electronic court files, process and review the filing, and return an electronic notification to inform the filer of its status. Filers will be able to check the status of their documents easily from their own computers. Client billing will also be simplified with on-line tracking of client costs.

Current Status and Accomplishments to Date

- First release being field-tested in three sites (Hamilton, Toronto and Cochrane)
- Based on the results of these field tests, improvements have been identified and work is underway to plan and develop the next release. A Rule and Regulation will then be sought to support province-wide roll-out

Next Steps

- Following testing and any required redesign, based on feedback from users and other stakeholders, Rules Committee approval will be sought in supporting adding additional sites and province-wide rollout over the next fiscal year

Court Case Management (CCM)

CCM is the key IJP application, and will provide essential operational support to court operations, as well as key court outcomes and other information to other justice partners. It will enable people to electronically prepare, file, distribute, retrieve, endorse and update documents (warrants, support deduction orders or probation orders) from different parts of the justice system as cases progress through the system. Court workers will be able to take paper documents and scan them into the database. Access to information will depend on the authorizations set out by legislation or specific order.

Current Status and Accomplishments to Date

- Court Services Division and IJP jointly confirming business drivers and scope for a CCM system based on experience with SUSTAIN and other jurisdictions
- Once analysis of alternatives available in the marketplace is completed, a new course of action will be decided
- Given the importance of CCM to the overall IJP, this decision is also an important element under discussion at negotiations with the private sector Consortium

4. Corrections Project

Offender Tracking Information System (OTIS)

OTIS will allow corrections staff to review the records of offenders immediately upon conviction, and make informed decisions on handling the offender and on possible program needs. The same system will increase the effectiveness of probation and parole staff, giving them better information on an offender's history, and allowing them to make better-informed decisions. The unique requirements of young offenders will also be represented and accounted for. The system also involves tools to manage and monitor cases, workflow, as well as produce and file forms electronically. Program management tools will help staff co-ordinate scheduling, monitor activities and measure outcomes across the province.

Current Status and Accomplishments to Date

- Release 1 implemented across Ontario, and is being used on a 7x24 basis by staff in 45 institutions, 40 area offices and 94 satellite offices
- More than 2,600 users have been trained. Six months after province-wide implementation, user proficiency continues to improve

Next Steps

- Additional enhancements to improve on performance, efficiency and ease of operation identified and being addressed by business and technical experts
- OTIS Release 2 will enable further staff savings by providing streamlined processes resulting from added OTIS functionality

5. Information Exchanges

Common Information Service Management (CISM)

CISM is a common facility to allow the IJP systems to exchange data. The Exchange Specifications team maintains the Integrated Justice data model in CISM. By working with each business area to develop specifications for each exchange, this ensure the many data exchanges between the different IJP systems work effectively.

Current Status and Accomplishments to Date

- CISM 3.0 built and being tested. With planned augmentation, this version will be used for the first data exchange between IJP systems – the exchange of Crown Brief information between the London Police Service and London Crown office in the Limited Production environment

Next Steps

- Release 3.0 scheduled for Limited Production in early fiscal 2002
- An overall exchange plan is being developed. CISM 4.0 will be developed and will be used for all other exchanges

6. Key Financial Stats of IJP - as of Jan 31, 2002

Total Investment:		$173.8M* (*includes the projects above plus architecture, legacy systems, interest and project management office costs)
Consortium Investment:		$129.3M
Ministries' Investment:		$ 44.5M
Benefits Paid Out:	Total	$3.6M
	Consortium	$2.7M
	Ministries	$0.9M

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PROJET D'INTÉGRATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE

(Section 3.03, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

3e session, 37e législature
51 Élizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Projet d'intégration du système judiciaire (Section 3.03, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Integrated Justice Project (Section 3.03, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-3960-0

1. Ontario. Projet d'intégration du système judiciaire—Évaluation. 2. Justice--Administration—Ontario--Automatisation--Évaluation. I. Titre. II. Titre: Integrated Justice Project (Section 3.03, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)

KEO1057.5 O56 2002 347'.713'00285 C2002-964012-1F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Décembre 2002

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1

1. VUE D'ENSEMBLE 1
   1.1. Conclusions de la vérification 2
      1.1.1. Suivi des Ministères après la vérification 3
      1.1.2. Recommandations du vérificateur et réponse des Ministères 3
         Réponse des Ministères 3

2. RENÉGOCIATION DU CONTRAT 4

3. PROCESSUS D'ACHAT COMMUN 4
   3.1. Partenariat du Projet d'ISJ 4
      Vision et principes du Projet 6
      Renégociation actuelle du contrat et achèvement du Projet 7
      Méthode du processus d'achat commun 8

4. ANALYSE DE RENTABILISATION ET ENTENTES CONTRACTUELLES 8
   4.1. Critères de poursuite du Projet 9
   4.2. Paiements et plafond négociés 9
      Principes du financement et mise en oeuvre 10
         Entente de partage des risques 10
      Renégociation du contrat 11
         Équilibrer le risque et les récompenses 12
      Points de référence du Projet 13
   4.3. Frais imputés au compte des investissements en commun 13
      Tarifs facturables 13
         Personnel du consortium 13
         Personnel du ministère 14
      Tarifs du personnel du fournisseur 15
      Tarifs du personnel des Ministères 15
   4.4. Avantages du Projet 16
      4.4.1. Estimation et acceptation des avantages 16
      Avantages du Projet 17
         Réduction des avantages 17
      Répercussions du Projet d'ISJ sur le personnel des Ministères 18
      État d'avancement du Projet 19

5. ÉCHÉANCIER DU PROJET 20
      Mise en œuvre du Projet 21
         Échéanciers révisés – nouveaux systèmes 22

6. ADMINISTRATION DU PROJET 23
   6.1. Services de conseils 23
      Directives du Conseil de gestion 24
         Innovations dans la gestion des contrats 24

7. SÉCURITÉ DES SYSTÈMES 25
      Mécanismes de sécurité 26

Système informatique de suivi des contrevenants et système à clés publiques 26

8. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 28

NOTES 30

ANNEXE

PRÉAMBULE

Le vérificateur provincial a présenté un rapport sur le Projet d'intégration du système judiciaire dans la section 3.03 de son *Rapport annuel 2001.* Le 27 février 2002, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur ce rapport de vérification auxquelles ont participé les ministères du Procureur général, des Services correctionnels et du Solliciteur général (les ministères des Services correctionnels et du Solliciteur général sont devenus en avril 2002 le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique). Le présent rapport présente les conclusions et les recommandations du Comité.[1]

Le Comité remercie les représentants de chaque ministère de leur collaboration au cours des audiences. Il remercie également de leur aide le Bureau du vérificateur provincial, le Greffier du Comité et la Direction des services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative.

1. VUE D'ENSEMBLE[2]

Le Projet d'intégration du système judiciaire (le Projet ISJ) est une entreprise de transformation technologique et opérationnelle d'une ampleur et d'une complexité sans précédent et la plus vaste initiative d'intégration d'un système judiciaire mise en œuvre jusqu'à maintenant au Canada.[3] Le Projet ISJ touchera environ 22 000 employés travaillant dans 825 endroits répartis dans l'ensemble de la province, ainsi que les services de police municipaux, les juges, les avocats du secteur privé et le grand public.

Entreprise conjointe du gouvernement et du secteur privé à laquelle participent le ministère du Procureur général et le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique (les Ministères), le Projet ISJ a été mis sur pied en 1996 dans le but de moderniser l'administration de la justice et d'accroître l'efficacité et l'accessibilité du système judiciaire. Le Projet visait à améliorer la circulation de l'information au moyen de la rationalisation des processus en vigueur et du remplacement des anciens systèmes informatiques et de l'échange de renseignements sur papier par de nouveaux systèmes et de nouvelles technologies compatibles. Le Projet se compose des Ministères et d'un consortium de sociétés dirigé par EDS Canada Incorporated.

Le Projet ISJ comprend les nouveaux systèmes informatiques suivants :

- un système de répartition assistée par ordinateur et un système de gestion des dossiers pour les services de police;
- un système de gestion des dossiers de la Couronne;
- un système de dépôt électronique des documents, un système d'enregistrement audionumérique et un système de gestion des dossiers pour les tribunaux;
- un système informatique de suivi des contrevenants.[4]

On prévoyait également de créer un système d'information commune pour permettre aux personnes autorisées d'un secteur judiciaire d'accéder aux dossiers détenus dans d'autres secteurs sur les causes, les victimes, les témoins, les suspects, les personnes inculpées et les personnes condamnées.

La vérification avait comme objectif d'évaluer si le ministère avait instauré des systèmes et des procédures permettant de garantir la conformité aux politiques du gouvernement qui régissent l'utilisation du processus d'achat commun et si la gestion du Projet respectait le principe d'économie.

1.1. Conclusions de la vérification

Le Projet ISJ a subi des augmentations de coût et des retards importants et les avantages financiers prévus ont été révisés à la baisse. Alors que le coût estimatif établi en mars 1998 pour mener le Projet à bien était de 180 millions de dollars, ce montant avait grimpé à 359 millions de dollars en mars 2001. Au cours de la même période, les avantages financiers prévus de 326 millions de dollars avaient été ramenés à 238 millions de dollars. De plus, on prévoyait que les systèmes ne seraient pas tous implantés avant la date limite prévue dans le contrat, soit août 2002. Le vérificateur a soulevé les préoccupations suivantes à l'endroit des augmentations de coût et des retards :

- le calendrier présenté dans l'analyse de rentabilisation initiale était audacieux et ne tenait pas vraiment compte de l'ampleur des changements apportés par le Projet, de la complexité de l'administration de la justice, ni de la capacité des fournisseurs de livrer en temps voulu les systèmes informatiques prévus;
- l'insuffisance de la recherche effectuée pour préparer l'analyse de rentabilisation a abouti à une surestimation des avantages financiers prévus;
- la direction du Projet et la haute direction des tribunaux ne s'étaient pas entendues sur les détails entrant dans le calcul des avantages prévus de 172 millions de dollars pour les tribunaux, montant qui représentait plus de 70 % des avantages financiers totaux du Projet;
- malgré l'imposition d'un plafond de 220 millions de dollars au montant total que pouvait toucher le consortium, l'administration d'autres aspects du Projet ne respectait pas le principe d'économie; cette situation avait été imputée aux éléments suivants :
    - les modalités initiales du contrat prévoyaient le versement de primes d'encouragement au fournisseur d'un montant correspondant à plus de 40 % de l'investissement initial prévu de celui-ci. Ces primes s'ajoutaient à d'autres formes de rétribution, comme une prime importante sur les tarifs du personnel, des intérêts sur l'investissement et une marge sur les achats, qui étaient déjà incluses dans les frais qu'il imputait au Projet;
    - l'imputation de frais en double et des montants de loyer excessifs;
    - les tarifs négociés pour le personnel du consortium étaient plus élevés que ceux réclamés à d'autres ministères par le même fournisseur;

- les taux de facturation du consortium étaient à peu près trois fois plus élevés que ceux du personnel des Ministères pour des travaux semblables.

Le vérificateur s'était dit également très préoccupé par la faiblesse des mécanismes de sécurité utilisés par les services de police pour protéger les renseignements confidentiels dans les différents systèmes et par le système que l'on se proposait d'implanter pour les services correctionnels.

1.1.1. Suivi des Ministères après la vérification

Voici un aperçu de la mesure dans laquelle les Ministères ont tenté de remédier aux lacunes importantes :[5]

- Gestion et contrôles du Projet : amélioration du suivi des délais, de la portée, des coûts et des avantages financiers et du mode de détermination et de règlement des problèmes connexes; efficacité accrue des contrôles du Projet pour réduire les risques associés aux délais et aux coûts; réalisation d'examens internes et consultation de tiers externes sur la façon d'améliorer la définition et la gestion des risques et la résolution des problèmes. Les frais payés en double et les frais inopportuns ont été remboursés et tous les contrats respectent maintenant les lignes directrices du gouvernement.
- Gestion – les Ministères ont redéfini la structure de gestion du Projet; par exemple, la réalisation des composantes du Projet est orientée par des comités directeurs des Ministères et des critères d'acceptation rigoureux ont été adoptés pour veiller à ce que les besoins opérationnels soient pris en compte.
- Technologie de la sécurité - plans de mise en œuvre d'une technologie de la sécurité à l'échelle du gouvernement pour le système de gestion des dossiers (p. ex., système de répartition des services de police et Système informatique de suivi des contrevenants).

1.1.2. Recommandations du vérificateur et réponse des Ministères

Le Comité permanent des comptes publics appuie le rapport du vérificateur provincial et recommande la mise en œuvre des recommandations formulées par le vérificateur. Dans le présent rapport, le Comité fait des recommandations supplémentaires dans les domaines suivants : les négociations contractuelles, l'analyse de rentabilisation, les ententes contractuelles, les avantages du Projet et l'administration du Projet.

Réponse des Ministères

Le Comité demande aux Ministères de transmettre au Greffier du Comité une réponse complète par écrit dans les 120 jours civils suivant la date du dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

2. RENÉGOCIATION DU CONTRAT

À l'automne 2000, le Projet n'avait pas réalisé les avantages financiers prévus dans le contrat initial; plus précisément, le ratio avantages-investissement devait être d'au moins 1,1:1 et l'investissement du consortium ne devait pas dépasser 200 millions de dollars, taxes non comprises.[6] Plutôt que de résilier le contrat, on a décidé de tirer parti des progrès réalisés en renégociant le contrat.[7] Les Ministères ont obtenu l'approbation du Conseil de gestion pour renégocier le contrat-cadre en mars 2001.

Dans une lettre récente du ministère du Solliciteur général, le sous-ministre explique au Comité que la renégociation du contrat a mis l'accent sur la maîtrise des coûts du Projet et sur l'établissement du calendrier de réalisation final de toutes les composantes du Projet. Le sous-ministre mentionne également qu'il est impossible de donner une indication des coûts, du pourcentage d'achèvement et des dates d'achèvement du Projet dans la lettre d'avril 2002.[8]

Ces négociations, entamées à l'été 2001, avaient pour but de modifier le contrat pour tenir compte des nouvelles circonstances tout en maintenant le principe initial du partage des risques et des récompenses.[9] Selon les Ministères, certaines préoccupations du vérificateur seront réglées durant les négociations en cours et les autres, dans le cadre de la gestion opérationnelle du Projet.[10] Les possibilités de recettes futures constituent un point de discussion majeur.[11] Au moment des audiences, les négociations étaient en cours et on prévoyait les terminer en 2002.[12]

L'équipe de négociation comprend quatre spécialistes chargés de fournir un compte rendu hebdomadaire aux sous-ministres et le responsable de l'information du gouvernement. L'équipe se compose du directeur général du Projet ISJ, d'un sous-ministre adjoint chargé de représenter les exigences ministérielles dans toute négociation de contrat, un consultant principal ayant de l'expérience dans l'élaboration de nouveaux modèles de prestation de services et la constitution d'analyses de rentabilisation et d'un avocat principal du secteur privé chargé de représenter le gouvernement dans les négociations menées dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé.[13]

Les Ministères se disaient convaincus que les négociations aboutiraient à un plan amélioré, fondé sur les objectifs initiaux du Projet d'ISJ. Les Ministères ont respectueusement refusé de fournir de l'information pendant la période de renégociation.

3. PROCESSUS D'ACHAT COMMUN

3.1. Partenariat du Projet d'ISJ

Le Conseil de gestion a publié des lignes directrices sur le processus d'achat commun à l'intention des Ministères qui veulent faire appel au secteur privé pour entreprendre de grand projets complexes de conception-construction-exploitation comportant plusieurs étapes. C'est une approche pratique lorsque la province ne

dispose pas du temps, des compétences et des ressources financières nécessaires dans le secteur public pour définir, concevoir et élaborer ses propres solutions. Le vérificateur a conclu que les Ministères avaient démontré de façon suffisante le besoin de recourir au processus d'achat commun et de former un partenariat avec le secteur privé. Toutefois, conformément à ce qui est indiqué dans la présente section du rapport, le vérificateur a mis en relief les incertitudes et les risques fondamentaux de l'approche du processus d'achat commun pour ce Projet dans son rapport de vérification de 2001.

Selon les lignes directrices du processus d'achat commun, les coûts d'investissement d'un projet et la rémunération générée par celui-ci sont divisés entre le ministère et son partenaire du secteur privé en fonction de la répartition des risques et de l'attribution des avantages. Les ententes financières du projet doivent également tenir compte du fait que le partenaire du secteur privé s'attend de pouvoir récupérer son investissement et de réaliser un profit.

La directive et les lignes directrices du Conseil de gestion pour le processus d'achat commun exigent de recourir au processus d'appel d'offres pour la sélection des partenaires du secteur privé. Les Ministères et les partenaires du secteur privé doivent partager les risques, l'investissement et les récompenses du Projet.

Les Ministères ont choisi de concert le fournisseur en appliquant le processus en deux étapes exposé dans les lignes directrices du processus d'achat commun. Le vérificateur a constaté que le processus de sélection du fournisseur avait été équitable et transparent.

En septembre 1997, SHL Systemhouse Co. a signé un contrat-cadre, qui exposait en détail l'étendue du Projet, les arrangements pour la gestion conjointe du Projet, les conditions et les dispositions pour résilier le contrat ainsi que le mode de calcul des coûts d'investissement, des économies et des nouvelles recettes du Projet et de la rémunération à verser. Le contrat a fait l'objet d'une révision en mars 1998. Par ailleurs, en 1998, EDS a fait l'acquisition de SHL Systemhouse Co. et pris en charge ses obligations contractuelles.

Le vérificateur a relevé les incertitudes et les risques que comportait cette approche pour le Projet d'ISJ :

- en l'absence d'un prix de soumission initial et d'un engagement de prix ferme, il peut s'avérer difficile d'évaluer le bien-fondé et le rapport qualité-prix des tarifs imputés au Projet d'ISJ par le partenaire;
- on ne connaît ni la nature ni l'étendue précise des travaux à exécuter au cours des étapes préliminaires d'un projet, ce qui peut donner lieu à des incertitudes et à des fluctuations importantes des coûts et des avantages prévus et à un risque accru de ne pas terminer le projet dans les délais;

- on risque d'établir un calendrier de mise en œuvre beaucoup trop optimiste et audacieux et d'aller ainsi à l'encontre des attentes des Ministères, à savoir des systèmes de qualité et une perturbation minimale des programmes.

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que la direction avait défini une bonne partie des risques et des incertitudes, qu'elle avait pris des mesures pour les atténuer et qu'elle avait respecté en général les politiques clés du gouvernement qui régissent l'utilisation du processus d'achat commun. Toutefois, le vérificateur a relevé des lacunes sur le plan des prévisions utilisées dans la préparation de l'analyse de rentabilisation et a souligné qu'il fallait améliorer la mise en œuvre pour assurer le respect du principe d'économie.

Si les Ministères décidaient de poursuivre le Projet à la suite des négociations, le vérificateur a conclu que la réalisation des nouveaux systèmes serait tributaire de la gestion de différentes sources importantes de risques et de pressions associées aux coûts et aux avantages du Projet, aux délais de mise en œuvre et aux approbations. Le vérificateur a recommandé que les Ministères prennent les mesures qui s'imposent pour mener le Projet à bien de manière efficiente et dans les délais prévus et que les contrôles de gestion du Projet fassent l'objet d'un examen.

Dans son rapport, le vérificateur souligne que la direction devra :

- exercer un contrôle efficace des coûts du Projet et calculer de façon plus exacte les avantages financiers estimatifs et les réaliser;
- livrer, conformément à l'échéancier révisé, des versions finales des logiciels d'application qui répondent aux exigences des intervenants du système judiciaire;
- faire approuver rapidement les modifications nécessaires de la réglementation du système judiciaire pour faciliter l'implantation des nouveaux systèmes destinés aux tribunaux.[14]

Audiences du Comité

Vision et principes du Projet

Les ministères ont expliqué qu'ils avaient prévu, au moment de la mise en œuvre de la vision du Projet d'ISJ, qu'il faudrait apporter des ajustements puisqu'il s'agissait d'un nouveau mode de prestation de services. La citation suivante des Ministères indique qu'il a fallu ajuster les hypothèses du Projet, ce qui a eu des répercussions sur l'élaboration de l'analyse de rentabilisation :

> Nous [les Ministères] avons fait de notre mieux. Il était dans notre intérêt et dans celui du consortium de bien calculer. Les parties ont fait ce qu'elles ont fait tout en pensant qu'elles

> avaient bien calculé. Or, c'est lorsqu'on essaie de mettre en application ce qui a été fait sur papier – ou mieux encore sur ordinateur… et qu'on est confronté à la réalité que l'on commence à comprendre où se situent les problèmes. C'est dans la nature des choses. C'est là que l'on commence à se dire « Eh minute! Corrigeons nos hypothèses et voyons ce que ça donne. » Et ceci a alors un effet sur l'analyse de rentabilisation.
>
> Ce qui nous amène à réexaminer d'autres conclusions, et le dialogue se poursuit jusqu'à ce qu'on puisse réellement passer à la mise en œuvre. Dans notre cas, la réalité est… que ce que nous savons maintenant ne ressemble pas beaucoup à ce à quoi nous nous attendions lorsque le Projet a commencé.[15]

Le vérificateur a déterminé les avantages du Projet et les différents éléments qui ont contribué aux problèmes éprouvés dans le cadre du Projet d'intégration du système judiciaire. Au cours des audiences, le Ministère a confirmé que les hypothèses initiales du Projet étaient incorrectes et qu'il avait fallu modifier l'analyse de rentabilisation. Il a déclaré que les attentes initiales du Projet ne s'étaient pas confirmées à l'étape de la mise en œuvre.

Recommandations du Comité

Renégociation actuelle du contrat et achèvement du Projet

Compte tenu du besoin reconnu de moderniser le système judiciaire provincial, le Comité souligne l'importance de conclure rapidement les négociations actuelles menées dans le cadre du Projet d'intégration du système judiciaire. Le Comité demande à l'équipe de négociation du contrat de tenir compte dans la résolution de ce dossier des recommandations formulées dans le présent rapport.

Les avantages du Projet tirés de l'amélioration du partage de l'information devaient comprendre ce qui suit : une augmentation de la sécurité du public et des policiers, un système judiciaire plus accessible et mieux adapté aux besoins et la réduction ou l'élimination des pratiques non efficientes et des délais au sein du système.[16] Après examen de ces avantages financiers et qualitatifs pour les usagers du système judiciaire, le Comité est arrivé à la conclusion que la modernisation du système judiciaire en Ontario passe par l'intégration du système judiciaire. La réalisation de ces avantages n'est pas assurée si l'on met fin au Projet. Le Comité invite donc les Ministères à aller de l'avant avec le Projet d'intégration du système judiciaire en prenant de nouveaux arrangements avec le consortium ou en recourant à d'autres solutions.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. **Les Ministères doivent prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le Projet d'intégration du système judiciaire soit mené à bien et mis intégralement en œuvre.**

Méthode du processus d'achat commun

Le Projet d'ISJ a été mis en œuvre au moyen du processus d'achat commun, processus suivant lequel le gouvernement et des partenaires du secteur privé fournissent conjointement les ressources humaines et financières nécessaires pour réaliser un projet et partagent les risques et les récompenses qui y sont associés.[17]

Le Comité s'est dit préoccupé par les résultats obtenus en 2001-2002 avec le Projet d'ISJ et par la nécessité de renégocier le contrat. La décision de recourir au processus d'achat commun pour le Projet était une décision stratégique. Toutefois, les préoccupations soulevées par le vérificateur provincial dans son *Rapport annuel 2001* et par le Comité au cours des audiences permettent de conclure qu'une évaluation approfondie de la pertinence du processus d'achat commun s'impose.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

2. **Le Secrétariat du Conseil de gestion doit évaluer l'approche du processus d'achat commun provincial et remédier à toutes les lacunes en tenant compte de l'expérience du Projet d'intégration du système judiciaire.**

4. ANALYSE DE RENTABILISATION ET ENTENTES CONTRACTUELLES

L'analyse de rentabilisation définit les coûts et les avantages prévus et la façon dont les Ministères et leur partenaire du secteur privé partagent les coûts d'investissement et divisent la rémunération. L'analyse de rentabilisation a fait l'objet d'une mise à jour à la fin de chaque phase du Projet et la direction a rendu compte des progrès réalisés au Conseil de gestion du gouvernement.

Le processus d'achat commun repose sur le principe du partage des risques et des récompenses sans récupération garantie de l'investissement. Si les critères convenus n'étaient pas satisfaits, l'une ou l'autre partie pouvait résilier le contrat et toucher sa part des avantages financiers cumulatifs du Projet. Le 31 mars 2001, le Projet était confronté à d'importantes augmentations de coût, les avantages financiers prévus avaient été révisés à la baisse et les dates d'implantation des nouveaux systèmes avaient été reportées.

Le vérificateur s'est dit d'avis que l'analyse de rentabilisation initiale représentait le scénario le plus favorable. Les Ministères ont reconnu que l'analyse était optimiste et qu'elle reposait sur des hypothèses plutôt audacieuses.[18] On a démarré le Projet d'ISJ sans disposer de chiffres solides ou d'un plan détaillé, en s'en remettant à une vision qu'il restait à définir.

Les Ministères étaient peu renseignés sur les besoins opérationnels et la technologie nécessaire. On s'était montré optimiste dans l'analyse de rentabilisation tout en reconnaissant que celle-ci évoluerait à mesure que l'on disposerait d'autres renseignements.[19] Par exemple, on avait présumé, à tort, que l'on pourrait se procurer la technologie nécessaire sur le marché.

D'après les Ministères, les parties initiales ont fait de leur mieux avec les renseignements dont elles disposaient à l'époque. Les Ministères ont affirmé que l'étude initiale réalisée pour le Projet d'ISJ n'a pas changé, tout en reconnaissant, avec le recul, qu'il aurait été préférable de prévoir plusieurs scénarios.[20]

4.1. Critères de poursuite du Projet

L'analyse de rentabilisation modifiée indiquait qu'aucun des deux critères à satisfaire pour poursuivre le Projet n'était satisfait : le ratio avantages-investissement était inférieur à 1,1:1 et l'investissement exigé du consortium dépassait la limite de 200 millions de dollars. Il fallait donc réviser le coût total du projet et l'échéancier. Le vérificateur a expliqué comme suit les critères de poursuite du Projet :

> L'analyse de rentabilisation du 31 mars 2001 indiquait qu'aucun des deux critères à satisfaire pour poursuivre le Projet n'était satisfait : le ratio avantages-investissement était inférieur à 1,1:1 et l'investissement exigé du Consortium, soit environ 75 % des coûts d'investissement de 312 millions de dollars, dépassait la limite de 200 millions de dollars. Qui plus est, les coûts d'investissement de 312 millions de dollars étaient sous-estimés dans cette analyse de rentabilisation. La direction du Projet estimait qu'il en coûterait 359 millions de dollars pour terminer le Projet et que les travaux se prolongeraient au-delà du mois d'août 2002, date d'échéance des travaux stipulée dans le contrat. Toutefois, étant donné que des coûts de 47 millions de dollars seraient engagés après la date d'échéance et que le contrat interdisait toute imputation de coûts d'investissement au Projet après cette date, l'analyse de rentabilisation ne tenait pas compte de tous les coûts estimatifs dans les prévisions de coûts du 31 mars 2001.[21]

4.2. Paiements et plafond négociés

Les membres du consortium et le gouvernement devaient être rétribués en proportion de leur investissement initial, jusqu'à ce que soit atteint le seuil de

rentabilité. Les Ministères ont négocié un plafond pour le montant total que pouvait toucher EDS, soit 220 millions de dollars, taxes non comprises. À la fin de la vérification, EDS n'avait récupéré que 2 millions de dollars sur son investissement.

Audiences du Comité

Principes du financement et mise en oeuvre

La province voulait obtenir une garantie financière contre les pertes possibles. Le contrat-cadre conclu en 1998 transférait la majeure partie du risque financier au consortium, responsable de la majeure partie des investissements sans garantie de paiement.[22] La province a dû payer l'équivalent d'une prime d'assurance pour transférer ce risque.[23]

Entente de partage des risques

Les paiements à l'une ou l'autre partie issus des économies de coût et des recettes sont versés uniquement après l'implantation des systèmes et la réalisation des économies et des avantages.[24] Les Ministères ont fourni des précisions sur l'investissement financier et le niveau de responsabilité du consortium :

> Conformément à notre contrat [cadre], rien ne garantit aux partenaires du secteur privé qu'ils récupéreront leur investissement. Il faut que les nouveaux systèmes fonctionnent et que les avantages financiers et autres avantages énoncés dans le contrat se matérialisent avant que des paiements puissent être effectués. Je dirais qu'en faisant assumer par le secteur privé la plus grande part du risque financier, notre entente en matière de risques et de récompenses sert bien les intérêts de la province. Le consortium du secteur privé a injecté plus de 75 % du montant investi dans le Projet d'intégration du système judiciaire, soit un investissement total non garanti de 129 millions de dollars jusqu'à maintenant. Les membres du consortium n'ont aucune garantie d'obtenir un rendement sur cet investissement.
>
> Dans une entente de partage des risques où le partenaire du secteur privé s'engage à investir sans garantie de rendement, il est raisonnable que les récompenses qu'il est susceptible de toucher dépassent le montant des honoraires qu'il toucherait pour des services rendus sans courir de risque financier.[25]

Les renseignements financiers fournis dans le tableau ci-dessous ont été transmis au Comité par le ministère du Solliciteur général en avril 2002. Il s'agit d'un résumé du montant total investi et des paiements versés au titre des avantages pour le Projet d'ISJ en date du 31 janvier 2002.

FINANCES DU PROJET D'ISJ (au 31 janvier 2002)

Investissement et paiements (en millions de dollars)	
Investissement du consortium	129,3 $
Investissement des Ministères	44,5 $
Investissement total :*	173,8 $
Paiements au titre des avantages	
Consortium	2,7 $
Ministères	0,9 $
Total des paiements :	3,6 $

*Remarque : L'investissement total comprend les composantes du Projet d'ISJ plus l'architecture, les systèmes classiques, l'intérêt et les frais du Bureau de gestion du projet.

Source : Préparé par le ministère du Solliciteur général et transmis au Comité permanent des comptes publics le 4 avril 2002.

Le Comité s'est informé du rôle futur du plafond et si le contrat contiendrait des primes d'encouragement dépassant le plafond. Les Ministères ont indiqué qu'il serait imprudent de discuter de cette question pendant la période des négociations.

Renégociation du contrat

Le Comité s'est dit préoccupé par le fait que le consortium n'avait pas atteint ses objectifs financiers. Il semble que les coûts augmentent et que les avantages financiers diminuent, ce qui a un effet négatif sur le ratio avantages-investissement.[26] Le consortium a investi environ 130 millions de dollars et a récupéré moins de 3 millions de dollars. Le Comité s'est demandé pour quelle raison les Ministères renégocieraient la poursuite du partenariat au lieu de résilier le contrat.[27] Les Ministères ont indiqué que la question des finances faisait l'objet d'un examen dans les négociations en cours :

> Il s'agit de ratios estimatifs fondés sur les coûts et le avantages prévus jusqu'à la fin du contrat actuel. C'est le domaine dans lequel,

> effectivement, si un critère de poursuite n'est pas satisfait, l'une ou l'autre partie, conformément à ce que nous avons entendu plus tôt, pourrait décider d'exercer le droit de se retirer du Projet. C'est la raison pour laquelle nous négocions actuellement.[28]

Par ailleurs, selon les Ministères, les options de retrait n'ont pas été exercées à cause des avantages qualitatifs et quantitatifs réalisés jusqu'à maintenant. Les Ministères ont assuré le Comité qu'ils mettraient fin au contrat si c'était justifié.[29]

Équilibrer le risque et les récompenses

Les négociations tiendront compte du besoin de trouver un juste équilibre entre le risque et les récompenses en fournissant à la province l'assurance qu'elle n'injectera pas de fonds sans que quelque chose soit exigé en retour du consortium.[30] Les Ministères ont assuré le Comité « qu'aucun paiement n'est fait au consortium au titre des avantages tant que ces avantages ne sont pas réellement réalisés et comptabilisés par le gouvernement ».[31] Ce principe a été établi avant que les négociateurs du gouvernement entament les discussions avec le consortium.[32]

Le Comité a demandé aux Ministères de quels recours ils disposaient au moment présent, par exemple, pour instaurer de nouveaux droits ou augmenter les droits existants afin de garantir un profit au consortium.[33] Les Ministères ont donné l'explication suivante :

> . . . le consortium a maintenant atteint le point où il a investi beaucoup d'argent et n'a droit à aucun rendement sur son investissement tant que les avantages ne se matérialisent pas. C'est ce qui a probablement attiré notre attention sur le fait que le risque d'une surestimation des avantages est assumé de façon disproportionnée par le secteur privé. S'il y a vraiment eu une erreur de calcul, dans la mesure où les membres du consortium assument la majeure partie du risque, ce sont eux qui souffriront le plus d'une surestimation des avantages par rapport à leur niveau actuel.[34]

> . . . En fait, pendant que nous renégocions, le contrat actuel demeure en vigueur et nous continuons de fonctionner selon les modalités de ce contrat, ce qui signifie que les membres du consortium continuent d'assumer la majeure partie du risque et que, dans la mesure où les avantages sont insuffisants, le fardeau retombe principalement sur eux.[35]

Les Ministères ont laissé entendre qu'ils étaient conscients de la nécessité de protéger le contribuable et de s'assurer que la récompense promise au consortium est proportionnée au risque.[36] Si le risque diminue, la récompense diminuera en conséquence.[37] Les Ministères ont expliqué que le plafond fournit une structure à l'analyse de rentabilisation, en assurant au partenaire du secteur privé la récupération possible de son investissement tout en protégeant les contribuables et le gouvernement.[38]

En conclusion, la renégociation vise à améliorer les délais de livraison, la clarté et et la responsabilisation du Projet. L'objectif est de ramener le Projet d'ISJ à un ratio acceptable permettant de le mener à bien.[39]

Recommandation du Comité

Points de référence du Projet

En accord avec le vérificateur provincial, le Comité conclut qu'il faut prendre des mesures pour garantir que le Projet d'ISJ est terminé de manière efficiente dans les délais prévus et que les avantages estimatifs sont réalistes et réalisables. Les critères de poursuite financiers ont été une préoccupation constante au cours des audiences et le Comité est d'avis que ces critères doivent être continuellement respectés si le Projet d'ISJ se poursuit.[40]

Le Comité recommande donc ce qui suit :

3. **Les Ministères doivent assurer une surveillance permanente des contrôles de gestion du Projet d'ISJ pour veiller à réduire au minimum les risques associés aux délais et aux coûts et faire en sorte que les attentes des Ministères et les critères d'acceptation soient satisfaits.**

4.3. Frais imputés au compte des investissements en commun

Tarifs facturables

Le contrat-cadre stipulait la façon dont chaque partie calculerait les tarifs facturables qui seraient imputés au compte des investissements en commun du Projet.

Personnel du consortium

Le contrat exigeait la certification que les tarifs facturés pour le personnel du consortium étaient équivalents ou plus avantageux que ceux facturés à d'autres clients pour des travaux analogues, d'un volume, d'une qualité et d'une complexité semblables et entrepris dans des circonstances identiques. Toutefois, le contrat ne fournissait aucune précision à ce sujet et n'établissait aucun point de référence pour comparer les tarifs. Le contrat autorisait en outre une augmentation annuelle des tarifs à la condition qu'elle ne dépasse pas la moyenne dans

l'industrie. Le vérificateur estimait que les tarifs majorés se traduiraient au bout du compte par une augmentation de 20 à 25 millions de dollars du coût total du Projet.

La direction du Projet n'a pas été en mesure de fournir au vérificateur des relevés de EDS qui auraient permis de vérifier si les tarifs facturés au Projet respectaient les modalités du contrat.

Le vérificateur a recommandé que les Ministères renégocient les tarifs du fournisseur afin de garantir que les tarifs facturés au Projet d'intégration du système judiciaire étaient comparables à ceux offerts aux autres ministères et respectaient les ententes contractuelles. Le vérificateur recommandait également pour les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun de prévoir dans tous les contrats des dispositions permettant de vérifier le bien-fondé des tarifs réclamés.

Personnel du ministère

Les lignes directrices du processus d'achat commun pour les tarifs du personnel précisent ce qui suit :

> Lorsqu'on négocie des options de paiement, il est important d'établir des tarifs équitables pour l'exécution de travaux identiques par le personnel du ministère et par celui du secteur privé afin d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible. Par ailleurs, le personnel du secteur privé affecté à un projet entrepris dans le cadre du processus d'achat commun possédera fort probablement une expérience et des compétences qu'on ne trouve pas dans la fonction publique de l'Ontario et qu'il faut donc rémunérer en conséquence.[41]

Aux termes du contrat-cadre, les tarifs du personnel des Ministères pour chaque catégorie d'emploi devaient correspondre à la somme des éléments suivants : le salaire maximum de la catégorie, des avantages sociaux de 11 % à 38 % selon la catégorie, des frais généraux de 20 % et un profit de 20 %.

Le vérificateur est arrivé aux conclusions suivantes :

- les tarifs facturés au Projet par le consortium pour son personnel étaient environ trois fois plus élevés que ceux du personnel des Ministères pour l'exécution de travaux comparables;
- le Bureau de gestion du projet avait mal calculé les tarifs quotidiens du personnel des Ministères et, par conséquent, les tarifs facturés étaient inférieurs de 10 % environ à ce qu'ils auraient dû être. Le Bureau de gestion du projet a indiqué par la suite qu'il ne pouvait plus imputer au Projet les coûts de dotation en personnel de près de 2 millions de dollars des Ministères qui auraient pu être facturés si l'on avait utilisé les tarifs quotidiens appropriés, car les tarifs erronés avaient fait l'objet d'une entente avec EDS;

- les tarifs facturables pour le personnel des Ministères n'avaient pas été ajustés pour tenir compte des augmentations salariales annuelles et, dans certains cas, des promotions à un poste de cadre supérieur, depuis avril 1998.

Pour assurer une distribution équitable des économies réalisées dans les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun, le vérificateur a recommandé que les Ministères s'assurent que les tarifs établis pour leur personnel sont comparables à ceux utilisés par les fournisseurs dans tous les cas où c'est possible.

Audiences du Comité

Le secteur privé demande un rendement supérieur pour assumer des risques. Les catégories salariales du Projet d'ISJ ont été établies dans le cadre des négociations initiales et le consortium a été autorisé à augmenter ses tarifs sous réserve de certaines conditions. L'investissement en personnel du consortium et des Ministères leur est crédité. Néanmoins, les tarifs n'ont pas été augmentés depuis le début du Projet.[42]

Recommandations du Comité

Tarifs du personnel du fournisseur

À l'instar du vérificateur provincial, le Comité est d'avis que les tarifs du fournisseur doivent être comparables à ceux offerts aux autres ministères et doivent respecter les modalités du contrat. Un mécanisme d'examen visant à vérifier les tarifs serait utile à cet égard.

Le Comité note que les tarifs sont l'un des points examinés au cours de la renégociation du contrat-cadre et que les Ministères se sont engagés à collaborer avec le Conseil de gestion à l'examen des lignes directrices du processus d'achat commun pour remédier aux problèmes associés à la rémunération.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

4. **Les Ministères doivent s'assurer que les frais imputés au compte des investissements en commun sont fondés.**

5. **Les Ministères doivent s'assurer que les tarifs réclamés sont révisés pendant les négociations en cours.**

Tarifs du personnel des Ministères

Le Bureau de gestion du projet a mal calculé les tarifs quotidiens du personnel des Ministères, et les tarifs facturés étaient inférieurs de 10 % environ à ce qu'ils

auraient dû être. Les Ministères n'ont pu corriger cette erreur dans le contrat-cadre, mais les taux salariaux du gouvernement et du consortium font l'objet d'une révision pendant les négociations en cours.[43]

Le vérificateur a recommandé que les économies réalisées dans les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun soient distribuées de façon équitable et que les tarifs établis pour le personnel des Ministères soient comparables à ceux utilisés par les fournisseurs dans tous les cas où c'est possible. Lorsque ce n'est pas possible, il faut justifier par écrit l'écart entre les tarifs. Des mesures correctives s'imposent pour garantir que les coûts de dotation en personnel imputés au Projet d'ISJ à l'avenir sont calculés correctement.

Les ministères se sont engagés à tenir compte des préoccupations du vérificateur dès qu'ils auront l'occasion d'actualiser les tarifs et à expliquer tout écart entre les tarifs. Les Ministères collaboreront avec le Conseil de gestion à l'examen des lignes directrices du processus d'achat commun; les autres questions soulevées par le vérificateur au sujet des projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun seront étudiées dans le cadre de cet examen. Les Ministères conviennent de la nécessité de documenter de façon adéquate le bien-fondé des taux salariaux, en tenant compte du risque assumé.[44]

Le Comité recommande donc ce qui suit :

6. **Les Ministères doivent fournir au Comité permanent des comptes publics une explication des écarts de taux salariaux entre le secteur public et le consortium à la fin de la renégociation du contrat.**

4.4. Avantages du Projet

Le vérificateur provincial a fait état d'un écart important entre les avantages prévus au début du Projet d'ISJ et les avantages établis en 2001.

Le Bureau de gestion du projet conservait des détails précis sur les économies de coûts et les nouvelles recettes, mais ils n'étaient pas inclus dans l'analyse de rentabilisation. Le vérificateur a conclu qu'il aurait fallu fournir des renseignements plus détaillés au Conseil de gestion du gouvernement sur les avantages financiers du Projet dans l'analyse de rentabilisation pour qu'il ait en main le plus de renseignements possible au moment d'approuver le Projet et pour en surveiller la progression.

4.4.1. Estimation et acceptation des avantages

L'examen des renseignements conservés par le Bureau de gestion du projet sur les économies de coûts et les nouvelles recettes avait fait ressortir deux éléments préoccupants aux yeux du vérificateur. Premièrement, l'insuffisance de la recherche effectuée dans le cadre de l'analyse de rentabilisation préparée en 1998 avait abouti à une surestimation de plus de 30 millions de dollars des avantages financiers prévus. Par ailleurs, les avantages estimatifs, ramenés déjà à

238 millions de dollars dans la dernière analyse de rentabilisation, étaient encore surestimés de quelque 57 millions de dollars.

Le Bureau de gestion du projet exigeait que la documentation des économies de coûts et des nouvelles recettes comprenne un document *intitulé Benefits Enabling and Acceptance Document (BEAD)* pour chaque avantage. Chacun de ces documents devait indiquer les économies ou les recettes annuelles que l'avantage était censé générer et préciser les méthodes utilisées pour calculer ces économies et ces recettes aux fins du transfert de l'avantage, après sa réalisation, des Ministères au compte des avantages en commun du Projet. Des documents BEAD ont été préparés pour les services de police, pour les procureurs de la Couronne et pour les services correctionnels. Toutefois, en date du 31 mars 2001, la haute direction des tribunaux au ministère du Procureur général n'avait pas encore approuvé les documents BEAD portant sur les avantages de 172,3 millions de dollars prévus pour les tribunaux (ce montant représentait plus de 70 % des avantages totaux que devait générer le Projet).

Le vérificateur provincial a recommandé plusieurs étapes pour faire en sorte que les avantages définis dans l'analyse de rentabilisation du Projet d'intégration du système judiciaire et de tout projet futur soient présentés de façon objective et réaliste.

Audiences du Comité

Avantages du Projet

Le vérificateur a indiqué que les avantages prévus à compter de la mise en œuvre jusqu'en 2005 avaient été révisés à la baisse. Les Ministères n'ont pas été en mesure de fournir une estimation annuelle révisée des avantages dont bénéficierait le gouvernement à la suite de la mise en œuvre intégrale du Projet. Cette analyse fera partie de l'analyse de rentabilisation modifiée et est prise en compte dans la renégociation du contrat.[45] Le but est de s'assurer que les avantages réalisés compenseront les frais engagés maintenant et plus tard.[46]

Les Ministères ont confirmé que la période prévue pour réaliser les avantages dans le cadre du contrat actuel ne permettrait pas d'accumuler les avantages dans la mesure prévue à cause principalement du calendrier de mise en œuvre des composantes du Projet.[47] Toutefois, à la suite de la période de réalisation des avantages prévue dans le contrat, au cours de laquelle le consortium peut toucher une part des avantages, les avantages continueront de s'accumuler dans le futur sur une base annualisée et le gouvernement en sera le seul bénéficiaire.[48] Le consortium n'a pas de droits patrimoniaux lui permettant de bénéficier de l'application des systèmes du Projet d'ISJ de l'Ontario dans d'autres territoires de compétence.[49]

Réduction des avantages

Divers facteurs ont contribué à la réduction des avantages, en plus des hypothèses relatives aux avantages qui ne pouvaient se matérialiser pendant la durée du

contrat.[50] On prévoit que les avantages compenseront les nouveaux frais à plus long terme associés au soutien et à l'entretien des systèmes.[51]

Conformément à ce que nous avons souligné dans le présent rapport, les ministères ont expliqué que divers aspects du Projet ne sont devenus apparents qu'après le démarrage : les délais et les coûts du Projet, la nécessité de réviser les avantages à la baisse et les hypothèses inexactes (p. ex., la possibilité d'adapter des logiciels de série). Parmi les autres éléments qui ont contribué à la réduction des avantages, mentionnons :

- les avantages sont réalisés en dehors de ce que les Ministères appellent la période de réalisation des avantages et l'ajustement à la baisse découle des calculs trop optimistes au début du Projet;[52]
- les retards dans la mise en œuvre subis pendant la période de réalisation des avantages, ce qui restreignait le temps prévu pour profiter des avantages pendant la durée du contrat (p. ex. les retards pris dans l'implantation des nouveaux systèmes, en particulier ceux des tribunaux).[53]

Système d'enregistrement audionumérique

L'objectif du système d'enregistrement audionumérique est de faire passer le système judiciaire à l'ère de l'électronique et non nécessairement de réaliser des économies.[54] L'implantation du système a été évaluée pour veiller à ce que les utilisateurs principaux, notamment les juges et les avocats, soient satisfaits de la qualité.[55] Il a été décidé d'adopter l'enregistrement audionumérique comme médium officiel des tribunaux pour promouvoir l'intégration de l'ensemble du système judiciaire.[56]

Le Comité a demandé si le système audionumérique mettait en péril l'administration de la justice.[57] Les Ministères ont assuré le Comité qu'ils n'accepteraient pas une initiative dont l'objectif est de réaliser des économies de coût si cette initiative devait mettre le système judiciaire en péril.[58]

Répercussions du Projet d'ISJ sur le personnel des Ministères

Le Comité s'est informé des répercussions du Projet sur les 22 000 employés du système judiciaire. Le Ministère a confirmé que le gros des économies proviendrait de la dotation en personnel et des possibilités de nouvelles recettes, par exemple, l'imposition de frais pour la prestation de nouveaux services, tels que le dépôt électronique des documents.[59]

Le Projet d'ISJ n'exige pas de réduction précise des effectifs, mais permettra plutôt une réduction générale des coûts au moyen d'un accroissement des gains de rendement.[60] Les Ministères ont confirmé qu'il est difficile de quantifier les répercussions du Projet du point de vue des emplois. On prévoit une réduction des effectifs de l'ordre de plusieurs centaines d'employés par le biais de l'attrition normale et d'autres facteurs.[61] Au cours des audiences, les Ministères ont dit croire que le déplacement de personnel serait minime, en raison des nouveaux

débouchés d'emploi découlant de la nouvelle technologie, tout en reconnaissant qu'il y aurait un besoin moindre de personnel de bureau.[62]

État d'avancement du Projet

En date du 31 mars 2001, on estimait qu'il en coûterait 312 millions de dollars pour terminer le Projet. Il fallait toutefois ajouter à ce montant des coûts de 47 millions de dollars qui seraient engagés après la date d'échéance des travaux, ce qui portait le coût estimatif du Projet à 359 millions de dollars.[63] Le Comité a demandé si les Ministères auraient été de l'avant avec le Projet d'ISJ compte tenu de l'augmentation du coût total, qui était passé de 180 millions à 359 millions de dollars, et de la réduction de 326 millions à 238 millions de dollars des avantages prévus.[64]

Les Ministères ont déclaré en février 2002 que le Projet avait coûté jusqu'à ce moment environ 170 millions de dollars, dont 130 millions avaient été investis par le consortium et 40 millions, par la province.[65] Ce qui est le plus important pour le gouvernement dans la renégociation du contrat c'est de protéger l'intérêt des contribuables de l'Ontario :

> Au bout du compte, si la renégociation n'aboutit pas à une entente qui protège l'intérêt des contribuables de l'Ontario, le gouvernement n'acceptera pas le résultat des négociations. De même, si le consortium estime qu'il lui est impossible de protéger ses intérêts, j'ai la conviction qu'il n'acceptera pas le résultat des négociations. Il faudrait alors envisager d'autres solutions.[66]

Les Ministères ont reconnu qu'il serait possible d'améliorer l'analyse de rentabilisation au moyen d'une augmentation des avantages ou des droits et d'une réduction des coûts.[67]

Recommandation du Comité

Le Comité est d'accord avec le vérificateur provincial lorsque celui-ci recommande que chaque ministère fournisse à l'étape de l'analyse de rentabilisation des économies de coût et des recettes qui ont fait l'objet d'une étude approfondie pour faire en sorte que les avantages définis dans l'analyse de rentabilisation soient présentés correctement. Le Comité reconnaît que les Ministères ont pris certaines mesures en ce sens :[68]

- les renseignements financiers présentés doivent être fondés sur les meilleurs renseignements disponibles et ce, à chaque étape du processus d'achat commun. Au fur et à mesure de la progression du Projet, les Ministères s'engagent à préparer des estimations plus exactes et plus opportunes des coûts et des avantages et à améliorer les processus de planification et d'estimation. Ces renseignements constamment actualisés seront transmis au

Conseil de gestion du gouvernement dans les comptes rendus annuels des Ministères sur le Projet;

- les Ministères assujettiront la préparation des analyses de rentabilisation à des contrôles adéquats pour garantir l'exactitude et la validité des renseignements qu'elles renferment;
- dans le cadre de la renégociation du contrat-cadre avec EDS, les documents décrivant les avantages du Projet feront l'objet d'un examen, dans le but de les mettre à jour et de les faire approuver comme il se doit. En approuvant ces avantages, les Ministères et EDS témoigneront de leur engagement commun à les réaliser;
- les questions soulevées par le vérificateur au sujet des analyses de rentabilisation des projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun seront examinées au cours de l'examen du processus d'achat commun effectué par le Secrétariat du Conseil de gestion, avec la participation des Ministères.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

7. **Les Ministères doivent faire des estimations plus exactes et plus opportunes des coûts et des avantages et prendre les mesures nécessaires pour améliorer les processus de planification et d'estimation pour le Projet d'ISJ.**

5. Échéancier du Projet

La direction avait prévu que la plupart des nouveaux systèmes seraient fonctionnels avant septembre 1999 et que tous les systèmes seraient dotés de la version finale et entièrement implantés avant août 2001.

La direction a négligé plusieurs facteurs lorsqu'elle a établi l'échéancier initial. Résultat, les travaux à exécuter ainsi que le coût véritable du Projet ont été considérablement sous-estimés. Dans un rapport au Conseil de gestion du gouvernement, la direction a fait part des problèmes associés au plan d'implantation et aux applications logicielles :

- à cause de l'ampleur des changements apportés aux systèmes destinés aux tribunaux, il a fallu réviser le plan d'implantation de manière que tous les nouveaux systèmes soient installés indépendamment les uns des autres et que leur implantation se fasse par le biais de versions multiples;
- la direction a sous-estimé le temps et les efforts nécessaires pour adapter, développer et mettre à l'essai des logiciels avant et pendant l'implantation des systèmes. Par exemple, les versions initiales de l'application ne convenaient pas aux tribunaux de l'Ontario.

Bien que les risques associés aux facteurs susmentionnés aient été définis dans les propositions initiales soumises en 1996 et en 2000, on a tout de même utilisé dans

l'analyse de rentabilisation des échéanciers audacieux et des scénarios de coûts favorables. Le vérificateur est arrivé à la conclusion que les lignes directrices du processus d'achat commun seraient plus efficaces si elles exigeaient que l'analyse de rentabilisation soit plus réaliste et fondée sur des renseignements validés. Dès qu'il est question d'hypothèses et de risques importants, il faut préparer des scénarios pour prévoir tant le meilleur que le pire des cas.

Afin d'améliorer les contrôles des échéanciers et des coûts tant pour ce projet que pour les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun, le vérificateur a recommandé que les Ministères collaborent avec le Conseil de gestion du gouvernement à la révision des lignes directrices du processus d'achat commun.

Audiences du Comité

Mise en œuvre du Projet

Les deux premières années du Projet comprenaient la sélection du consortium du secteur privé, la planification globale du Projet d'ISJ et le lancement d'un appel d'offres pour l'acquisition de logiciels.[69] Le Ministère était d'accord avec le vérificateur au sujet de l'utilisation de scénarios prévoyant tant le meilleur que le pire des cas et sur la nécessité de modifier l'approche du processus d'achat commun. Selon le rapport de vérification :

> Bien que les risques associés aux facteurs susmentionnés aient été définis dans les propositions initiales soumises au Conseil de gestion du gouvernement entre 1996 et 2000 au sujet du Projet, on a néanmoins utilisé dans l'analyse de rentabilisation des échéanciers audacieux et des scénarios de coûts favorables. À notre [Bureau du vérificateur provincial] avis, les lignes directrices du processus d'achat commun seraient plus efficaces si elles exigeaient que l'analyse de rentabilisation soit plus réaliste et fondée sur des renseignements validés. Dès qu'il serait question d'hypothèses et de risques importants, il faudrait préparer des scénarios pour prévoir tant le meilleur que le pire des cas.[70]

Les Ministères ont souligné certains des succès et des obstacles de la période de mise en œuvre :

- Fournisseurs de logiciels – le travail effectué avec les fournisseurs de logiciels en 1999 a montré qu'il fallait modifier les hypothèses initiales. Par exemple, il était impossible d'acheter des applications de série; il fallait donc compter plus de temps pour modifier, tester et implanter les nouvelles applications.[71]

Résultat, une augmentation des coûts, un ralentissement de la mise en œuvre et du retard dans la réalisation des économies et des recettes du Projet.[72]

- Mise à l'essai – la mise à l'essai en 2000 du système de gestion des dossiers des tribunaux (dépôt électronique des documents) a révélé des lacunes importantes; des solutions de rechange étaient à l'étude en 2002.[73]
- Système pilote pour l'échange électronique de renseignements – un système pilote de gestion des dossiers pour les procureurs de la Couronne s'accompagnait de l'échange électronique de renseignements entre les services de police de London et les bureaux des procureurs de la Couronne.[74]
- Répartition et gestion des dossiers – la Police provinciale de l'Ontario a implanté les nouveaux systèmes de répartition assistée par ordinateur et de gestion des dossiers; en 2001, les corps policiers municipaux avaient commencé à les utiliser.[75]
- Suivi des contrevenants – en 2001, le nouveau système informatique de suivi des contrevenants reliait les établissements correctionnels de la province et les bureaux de probation et de libération conditionnelle.[76]
- Système d'enregistrement audionumérique – les Ministères prévoient de commencer à implanter le nouveau système d'enregistrement judiciaire audionumérique du Projet d'ISJ en 2002.[77]

Les Ministères ont souligné que les consultations auprès des intervenants du système judiciaire et des utilisateurs des systèmes font que le Projet fournira une valeur opérationnelle véritable aux utilisateurs en facilitant l'accès à l'information et en améliorant la sécurité.[78]

Échéanciers révisés – nouveaux systèmes

Les innovations suivantes ont été mises en œuvre et font l'objet de mises à l'essai, sauf le système de gestion des dossiers des tribunaux qui en est à l'étape de la conception.[79] Le document en annexe présente un aperçu des différentes composantes du Projet au mois d'avril 2002, qui comprennent ce qui suit :

- Composantes pour les services de police – répartition assistée par ordinateur (RAO) et système de gestion des dossiers (SGD);
- Composante pour les procureurs de la Couronne – système de gestion des dossiers;
- Composantes pour les tribunaux – enregistrement audionumérique, dépôt électronique des documents et gestion des dossiers;
- Composante pour les services correctionnels – Système informatique de suivi des contrevenants (SISC);
- Échange de renseignements – Gestion des services d'information commune (GSIC).

Les ministères ont laissé entendre qu'ils n'étaient plus en mesure de respecter les délais dont il est question dans le rapport du vérificateur (tableau intitulé

« Échéanciers initial et révisé pour l'installation de la version initiale des nouveaux systèmes par secteur »), puisqu'il a fallu apporter des ajustements depuis la publication de ce rapport.[80]

Recommandation du Comité

Le Comité conclut qu'il faut réviser les lignes directrices du processus d'achat commun pour ce qui est des délais et de l'établissement des coûts d'un projet. Il faut fournir dès le départ des renseignements validés pour l'analyse de rentabilisation et définir les risques financiers associés aux différents scénarios. Les Ministères ont indiqué qu'ils feraient part au Secrétariat du Conseil de gestion, dans le cadre de l'examen des lignes directrices du processus d'achat commun, de l'expérience qu'ils ont acquise avec le Projet d'intégration du système judiciaire. Par ailleurs, on se penchera au cours de cet examen sur la présentation de plusieurs scénarios exposant les risques financiers.

Le Comité a noté que les Ministères élaborent des processus visant à améliorer la planification des projets de même que la surveillance des échéanciers et des coûts connexes au moyen de l'élargissement de la structure de gestion pour renforcer la responsabilité et le processus décisionnel des projets.[81]

Le Comité recommande donc ce qui suit :

8. **Les Ministères doivent présenter un rapport au Comité permanent des comptes publics sur les améliorations prévues à la planification globale du Projet et à la surveillance des délais et des coûts et avantages associés au Projet d'ISJ après la renégociation des ententes contractuelles connexes (p. ex., administration du Projet – structure de gestion, nouveaux contrôles de la responsabilité et processus décisionnel amélioré). (Nous renvoyons le lecteur aux recommandations complémentaires connexes formulées dans les sections 3 et 4 du présent rapport.)**

6. Administration du Projet

Le vérificateur a traité de différentes questions administratives dans le rapport de vérification, dont certaines sont abordées par le Comité dans la présente section.

6.1. Services de conseils

Il n'y avait pas de procédures permettant de garantir une acquisition efficiente des services de conseils et la gestion appropriée de ces services. Mentionnons, par exemple, l'acquisition de services d'architecture de technologie de l'information sans appel d'offres, aucune explication par écrit à l'appui d'une augmentation dépassant le prix plafond révisé, aucune documentation démontrant le recours au processus d'appel d'offres et aucune documentation indiquant que les

compétences et l'expérience du personnel et les tarifs réclamés convenaient au ministère.

Pour garantir que l'administration du Projet d'ISJ est assujettie à des contrôles internes adéquats et respecte le principe d'économie, le vérificateur a recommandé que les Ministères se penchent sur les points suivants :

- les frais imputés au compte des investissements en commun et les contrôles sur le matériel informatique;
- l'acquisition des services dans le cadre d'un concours;
- l'autorisation en bonne et due forme des paiements.

Audiences du Comité

Directives du Conseil de gestion

La gestion des services de conseils ne respectait pas toujours les politiques et procédures provinciales. Par exemple, le vérificateur provincial a soulevé des préoccupations au sujet d'un contrat de services de consultation attribué pour la sélection d'un fournisseur du processus d'achat commun moyennant des honoraires initiaux de 250 000 $. Une lettre d'explication datée du 8 mars 2002 a été envoyée au Greffier du Comité par le ministère du Solliciteur général.[82]

La complexité du projet a nécessité une révision des délais et les honoraires ont été augmentés à 511 500 $, avec explication par écrit à l'appui. Aucun changement n'avait été apporté aux produits livrables dans le contrat modifié et l'augmentation des honoraires était directement reliée au temps supplémentaire requis pour exécuter le contrat. Le coût final a été augmenté par la suite à 584 000 $.

Le ministère a confirmé que le contrat n'avait pas été modifié pour indiquer le coût total, contrairement à l'exigence du Conseil de gestion. Toutefois, le travail de l'expert-conseil avait été autorisé et les factures avaient été approuvées; par conséquent, aucun remboursement n'avait été exigé.

Innovations dans la gestion des contrats

Les Ministères ont répondu qu'il était essentiel de faire preuve de diligence dans la gestion des contrats. Les améliorations comprennent des systèmes de gestion financière améliorés et un nouveau système de gestion des projets. En ce qui a trait à la gestion, les sous-ministres des trois Ministères se réunissent une fois par semaine, et parfois plus souvent, pour examiner les questions relatives au Projet d'ISJ. Il y a un comité directeur des sous-ministres adjoints et des comités directeurs du Projet pour surveiller les progrès.[83] De plus, un conseiller externe a effectué une évaluation du risque et des vérificateurs internes vérifient les systèmes de gestion financière.[84]

Des procédures ont été instaurées pour renforcer la gestion des contrats et assurer la conformité aux politiques et procédures du gouvernement. Ceci comprend, par exemple, l'inclusion de justificatifs et de processus adéquats pour respecter le prix plafond des contrats.[85]

Recommandation du Comité

Le Comité appuie la conclusion du vérificateur provincial selon laquelle l'administration du Projet d'ISJ doit être assujettie à des contrôles internes adéquats et respecter le principe d'économie.

Les Ministères ont pris les mesures suivantes :

- récupération des frais facturés en double et autres frais inopportuns;
- instauration de nouveaux contrôles pour s'assurer que les frais reposent sur des justificatifs et que les demandes de remboursement ne comportent pas d'erreurs et établissement de contrôles pour les ordinateurs et les logiciels;
- examen interne de l'administration des projets et des contrats de services de conseils pour remédier aux écarts et pour assurer la conformité aux lignes directrices des Ministères et du Secrétariat du Conseil de gestion pour l'acquisition des services de conseils et des services connexes.[86]

Le vérificateur a énuméré un certain nombre d'étapes qui sont essentielles à la saine administration d'un projet. Le Comité a décidé de reprendre les aspects des recommandations du vérificateur dans la recommandation suivante pour assurer la conformité des Ministères.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

9. **Les Ministères doivent s'assurer de pouvoir démontrer que les services de conseils et les services connexes ont été acquis dans le cadre d'un concours et que leur gestion est conforme aux politiques et procédures du gouvernement et que les paiements sont conformes aux modalités des contrats.**

7. SÉCURITÉ DES SYSTÈMES

À la fin de la vérification, les nouveaux systèmes en étaient au stade du développement. Seuls le nouveau système de répartition assistée par ordinateur (RAO) et le système de gestion des documents (SGD) pour les services de police en étaient à l'étape de l'implantation.

Le système RAO effectue le suivi de tous les appels urgents et des affectations des agents de police, tandis que le SGD maintient des renseignements sur les

suspects, sur les victimes, sur les témoins et sur les personnes inculpées. Ces deux systèmes remplaçaient la Coopérative d'archivage informatisé des documents des corps de police provincial et municipaux de l'Ontario utilisée par la Police provinciale de l'Ontario et par environ 40 corps de police municipaux. Entre septembre 2000 et mars 2001, quatre des onze centres de communications de la Police provinciale de l'Ontario ont commencé à utiliser le RAO et plus de 60 % des agents de police ont commencé à utiliser le SGD après avoir reçu la formation nécessaire. Le 7 mars 2001, un premier service de police municipal a commencé à utiliser les deux systèmes.

Le vérificateur est arrivé à la conclusion qu'il y avait des lacunes, mais qu'une vérification complète de la sécurité n'était pas pertinente à ce moment. Les points en cause étaient les mécanismes et les procédures de sécurité pour garantir la confidentialité des renseignements, la protection des comptes des utilisateurs contre un accès non autorisé et la prévention des accès non autorisés au nouveau système d'information et de suivi sur les contrevenants.

Le vérificateur a recommandé plusieurs mesures pour faire en sorte que les données confidentielles contenues dans les systèmes du Projet d'ISJ soient protégées contre les accès non autorisés et contre la falsification des données.

Audiences du Comité

Mécanismes de sécurité

La question qui préoccupait le Comité était de savoir si les renseignements confidentiels avaient fait l'objet d'une gestion adéquate.[87] Les Ministères ont assuré le Comité que les systèmes fournissent une protection de pointe et que la sécurité et la confidentialité des données sont une grande priorité.[88]

Les autres mécanismes de sécurité visant à assurer que seuls les utilisateurs autorisés ont accès aux données confidentielles sont les procédures d'identification courantes et la protection par mot de passe, qui permettent de repérer l'heure et l'endroit de l'utilisation, d'après les fichiers d'ouverture de session; le positionnement des terminaux et des pare-feu; les protocoles d'utilisation des terminaux; des éléments comme l'Infrastructure à clés publiques dans les systèmes; l'évaluation des menaces/risques pour déterminer les points névralgiques.[89] On utilise maintenant des mots de passe plus sécuritaires et on les change plus souvent.[90] Les agents de la Police provinciale de l'Ontario, par exemple, doivent être autorisés à accéder aux systèmes de répartition assistée par ordinateur et de gestion des dossiers.[91]

Système informatique de suivi des contrevenants et système à clés publiques

Le Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) assure la gestion des dossiers et apporte différentes améliorations (p. ex., photos signalétiques numériques, antécédents médicaux, soutien aux processus administratifs, liens automatiques au service de notification aux victimes et accès électronique aux

renseignements exigés par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles).[92]

Pendant la phase de développement, le ministère des Services correctionnels exploitait le SISC avec un mot de passe abrégé. Le ministère a informé le Comité dans une note de service datée du 27 février 2002 qu'un mot de passe complet (au moins six caractères) est maintenant exigé.[93] Le mot de passe composé d'une seule lettre servait uniquement à la mise à l'essai du système, avant l'entrée des données réelles.[94] Le ministère a par ailleurs précisé qu'il n'avait eu connaissance d'aucun accès non autorisé à ses données et il est convaincu que les mécanismes de sécurité mis au point sont adéquats.

Par ailleurs, la cryptographie à clé publique renforcera encore davantage la sécurité.[95] Cette technologie est utilisée dans certains domaines et on prévoit l'utiliser dans le cadre de la révision de la sécurité.[96]

Certains agents de probation considèrent que le nouveau système de suivi et de gestion des dossiers est très complexe.[97] Le sous-ministre a assuré le Comité que le système de suivi comportait beaucoup d'avantages et le ministère rationalise le système en collaboration avec les agents de probation. On prévoit reporter certaines capacités du système et réduire ainsi les fonctions encombrantes. Par ailleurs, des instructions ont été distribuées au personnel et celui-ci peut compter sur différents soutiens comme le bureau de dépannage, l'apprentissage/la formation assistés par ordinateur et des groupes de discussion.[98]

Recommandation du Comité

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que les Ministères doivent prendre certaines mesures pour protéger l'intégrité du système, notamment accélérer les plans de mise en œuvre de l'application de cryptographie et les mécanismes de contrôle connexes pour protéger la transmission des données. Les Ministères ont indiqué qu'ils s'assuraient de satisfaire aux exigences en matière de sécurité en collaborant avec les représentants des services de police et des services correctionnels, au moyen de l'évaluation des menaces et des risques sur le plan de la sécurité, de la mise en œuvre de mécanismes de sécurité pour atténuer les risques (p. ex. technologies de cryptographie) et de l'instauration de contrôles par mot de passe plus rigoureux pour le personnel des services de police et des services correctionnels.

Le Comité s'est inquiété de la protection des dossiers des contrevenants et a demandé si les précautions nécessaires avaient été prises à ce sujet. Il s'agit de savoir si les problèmes relevés au cours de la vérification et des audiences persistaient malgré les améliorations. Les Ministères ont assuré le Comité qu'ils n'avaient entendu parler d'aucune violation de la sécurité et que les systèmes étaient plus sécuritaires, compte tenu des améliorations qui ont été apportées.[99]

Le Comité recommande donc ce qui suit :

10. **Dans le cadre de leurs activités quotidiennes, les Ministères doivent continuer à surveiller les infractions possibles et les points névralgiques de la sécurité informatique et faire rapport des problèmes immédiatement. Ces rapports doivent avoir une priorité élevée et comprendre les mesures correctives à apporter, accompagnées d'échéances.**

8. Liste des recommandations du Comité

1. **Les Ministères doivent prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le Projet d'intégration du système judiciaire soit mené à bien et mis intégralement en œuvre.**

2. **Le Secrétariat du Conseil de gestion doit évaluer l'approche du processus d'achat commun provincial et remédier à toutes les lacunes en tenant compte de l'expérience du Projet d'intégration du système judiciaire.**

3. **Les Ministères doivent assurer une surveillance permanente des contrôles de gestion du Projet d'ISJ pour veiller à réduire au minimum les risques associés aux délais et aux coûts et faire en sorte que les attentes des Ministères et les critères d'acceptation soient satisfaits.**

4. **Les Ministères doivent s'assurer que les frais imputés au compte des investissements en commun sont fondés.**

5. **Les Ministères doivent s'assurer que les tarifs réclamés sont révisés pendant les négociations en cours.**

6. **Les Ministères doivent fournir au Comité permanent des comptes publics une explication des écarts de taux salariaux entre le secteur public et le consortium à la fin de la renégociation du contrat.**

7. **Les Ministères doivent faire des estimations plus exactes et plus opportunes des coûts et des avantages et prendre les mesures nécessaires pour améliorer les processus de planification et d'estimation pour le Projet d'ISJ.**

8. **Les Ministères doivent présenter un rapport au Comité permanent des comptes publics sur les améliorations prévues à la planification globale du Projet et à la surveillance des délais et des coûts et avantages associés au Projet d'ISJ après la renégociation des ententes contractuelles connexes (p. ex., administration du Projet – structure**

de gestion, nouveaux contrôles de la responsabilité et processus décisionnel amélioré). (Nous renvoyons le lecteur aux recommandations complémentaires connexes formulées dans les sections 3 et 4 du présent rapport.)

9. **Les Ministères doivent s'assurer de pouvoir démontrer que les services de conseils et les services connexes ont été acquis dans le cadre d'un concours et que leur gestion est conforme aux politiques et procédures du gouvernement et que les paiements sont conformes aux modalités des contrats.**

10. **Dans le cadre de leurs activités quotidiennes, les Ministères doivent continuer à surveiller les infractions possibles et les points névralgiques de la sécurité informatique et faire rapport des problèmes immédiatement. Ces rapports doivent avoir une priorité élevée et comprendre les mesures correctives à apporter, accompagnées d'échéances.**

NOTES

[1] Le texte d'introduction de chaque section du présent rapport est fondé sur le *Rapport annuel 2001* du vérificateur provincial.
[2] Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2001* (Toronto, Ont. : Le Bureau, novembre 2001): p. 67, 68 et 69.
[3] Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, deuxième session, 37e Parlement (27 février 2002) : p. 295 et 273.
[4] Ibid., p. 273.
[5] Ibid., p. 275.
[6] Ibid., p. 279 et 275.
[7] Ibid., p. 275.
[8] Lettre du Bureau du sous-ministre, ministère du Solliciteur général, au Greffier du Comité permanent des comptes publics, datée du 4 avril 2002.
[9] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 275 et 279.
[10] Ibid., p. 275.
[11] Ibid., p. 290.
[12] Ibid., p. 295 et 300.
[13] Ibid., p. 301.
[14] Ibid., p. 274.
[15] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 294 et 295.
[16] *Rapport annuel 2001*, p. 67.
[17] Ibid., p. 68.
[18] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 280.
[19] Ibid., p. 282.
[20] Ibid., p. 295 et 296.
[21] *Rapport annuel 2001*, p. 74.
[22] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 273.
[23] Ibid., p. 274 et 275.
[24] Ibid., p. 273.
[25] Ibid., p. 274.
[26] Ibid., p. 298.
[27] Ibid., p. 299.
[28] Ibid., p. 293.
[29] Ibid., p. 281.
[30] Ibid., p. 279.
[31] Ibid.
[32] Ibid.
[33] Ibid., p. 290.
[34] Ibid.
[35] Ibid.
[36] Ibid., p. 279.
[37] Ibid.
[38] Ibid.
[39] Ibid., p. 294.
[40] Ibid., p. 280.
[41] *Rapport annuel 2001*, p. 85.
[42] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 291.
[43] Ibid., p. 292.
[44] Ibid., p. 289.
[45] Ibid., p. 291.
[46] Ibid., p. 292.
[47] Ibid., p. 291.
[48] Ibid.
[49] Ibid.

[50] Ibid.
[51] Ibid., p. 289.
[52] Ibid., p. 295.
[53] Ibid., p. 288 et 291.
[54] Ibid., p. 287.
[55] Ibid.
[56] Ibid.
[57] Ibid., p. 286.
[58] Ibid., p. 287.
[59] Ibid., p. 288.
[60] Ibid.
[61] Ibid.
[62] Ibid.
[63] Ibid., p. 298.
[64] Ibid., p. 295.
[65] Ibid., p. 294.
[66] Ibid., p. 280.
[67] Ibid., p. 298.
[68] *Rapport annuel 2001*, p. 81.
[69] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 273.
[70] *Rapport annuel 2001*, p. 77.
[71] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 273 et 274.
[72] Ibid., p. 274.
[73] Ibid.
[74] Ibid.
[75] Ibid.
[76] Ibid.
[77] Ibid.
[78] Ibid.
[79] Ibid., p. 283 et 284.
[80] Ibid., p. 284.
[81] *Rapport annuel 2001*, p. 77.
[82] Le ministère du Solliciteur général a fait parvenir une copie d'une lettre du Bureau du sous-ministre adressée au Solliciteur général en date du 8 mars 2002 et traitant du contrat pour la sélection d'un fournisseur pour le Projet d'ISJ.
[83] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 282.
[84] Ibid., p. 282.
[85] Le ministère du Solliciteur général a fait parvenir une copie d'une lettre du Bureau du sous-ministre adressée au Solliciteur général en date du 8 mars 2002 et traitant du contrat pour la sélection d'un fournisseur pour le Projet d'ISJ.
[86] *Rapport annuel 2001*, p. 88.
[87] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 277.
[88] Ibid., p. 276.
[89] Ibid.
[90] Ibid., p. 277.
[91] Ibid., p. 276.
[92] Ibid., p. 277.
[93] Note de service du sous-ministre, ministère des Services correctionnels, au Greffier du Comité permanent des comptes publics, datée du 27 février 2002.
[94] *Journal des débats*, Comité permanent des comptes publics, p. 277.
[95] Ibid.
[96] Ibid.
[97] Ibid.
[98] Ibid.
[99] Ibid., p. 278.

ANNEXE

Projet d'intégration du système judiciaire : survol des composantes du Projet (2002)

Ministère du Solliciteur général
4 Avril 2002

Projet d'intégration du système judiciaire

Survol des composantes du Projet

Le Projet d'intégration du système judiciaire comporte de nombreuses composantes qui en sont à différentes étapes de leur cycle de transformation opérationnelle. La plupart des composantes ont franchi les étapes de la planification, de la définition des exigences, de l'acquisition et de la modification/réalisation, jusqu'à l'implantation des premières versions des logiciels.

Nous présentons ci-dessous l'état d'avancement des différentes composantes du Projet d'intégration du système judiciaire :

1. Composantes pour les services de police

Répartition assistée par ordinateur (RAO)

Le nouveau système RAO, ainsi que le système SGD dont il est question ci-dessous, remplace la Coopérative d'archivage informatisé des documents des corps de police provincial et municipaux de l'Ontario. Le système RAO améliorera le délai d'intervention des services de police, d'incendie et d'ambulance à la suite des appels urgents faits au 911, de même que la gestion des ressources policières communautaires grâce à une répartition plus efficace.

État d'avancement et réalisations jusqu'à maintenant

- Le système RAO a été implanté dans tous les établissements de la Police provinciale de l'Ontario.
- Tous les agents de police et le personnel administratif ont reçu la formation nécessaire.
- Le système RAO a été implanté dans six services municipaux du réseau OPTIC (St. Thomas, Barrie, Orangeville, Belleville, Shelbourne, Owen Sound).

Prochaines étapes

- On s'apprête à déployer le système RAO dans d'autres points du réseau OPTIC au cours du printemps 2002.

Système de gestion des dossiers (SGD)

Le nouveau SGD permet aux agents de police d'avoir accès à davantage de renseignements, ce qui permet d'améliorer les procédures d'enquête, d'obtenir de l'information plus complète et plus fiable sur les criminels et d'assurer une meilleure sécurité du public, des victimes et des agents de police.

État d'avancement et réalisations jusqu'à maintenant

- Le SGD a été implanté dans tous les établissements de la Police provinciale de l'Ontario.

- Tous les agents de police et le personnel administratif ont reçu la formation nécessaire.
- Le SGD a été implanté dans six services municipaux du réseau OPTIC (St. Thomas, Barrie, Orangeville, Belleville, Shelbourne, Owen Sound).
- On s'affaire à mettre sur pied l'échange de données pour permettre aux autres services de police d'échanger de l'information par voie électronique avec les partenaires du système judiciaire intégré.
- Actuellement, des travaux plus avancés sont effectués avec le service de police de London pour l'échange des dossiers de la Couronne.

Prochaines étapes

- On s'apprête à déployer le SGD dans d'autres points du réseau OPTIC au cours du printemps 2002.

2. Composante pour la Couronne

Gestion des dossiers de la Couronne

Le système de gestion des dossiers de la Couronne reliera électroniquement les procureurs de la Couronne de la province avec les corps policiers, les tribunaux et les avocats de la défense. Ainsi, les procureurs de la Couronne pourront recevoir par voie électronique les documents relatifs aux causes, transférer des documents aux tribunaux et divulguer des renseignements aux avocats de la défense. Les procureurs de la Couronne demeureront informés de la situation des inculpations et des contrevenants puisque le nouveau système leur permettra d'assigner, de gérer et de suivre les dossiers à mesure qu'ils progressent dans le système judiciaire. Il aidera également les responsables du programme d'aide aux victimes/témoins à surveiller les dossiers, à effectuer un suivi des clients et à rédiger des rapports. Par ailleurs, les formulaires tels que les mises en accusation et les assignations à comparaître seront générés automatiquement, et les procureurs de la Couronne auront les ordinateurs nécessaires pour accéder en ligne aux lois provinciales et fédérales et aux jugements des tribunaux.

État d'avancement et réalisations jusqu'à maintenant

- Les services de police utilisent le SGD.
- L'équipe du Projet d'ISJ pour la Couronne collabore avec le service de police de London pour faciliter l'échange de renseignements sur les dossiers de la Couronne.
- L'élaboration des formulaires pour les dossiers de la Couronne est en cours.
- La phase I de la production limitée comprendra l'échange en temps réel des dossiers de la Couronne pour les infractions mineures contre les biens, y compris la version initiale des formulaires pour les dossiers de la Couronne.
- On poursuit l'élaboration du reste des formulaires pour les dossiers de la Couronne et la mise au point des échanges supplémentaires qui permettront de transformer les processus opérationnels.

Prochaines étapes

- On a fixé le printemps 2002 comme date cible pour l'établissement d'un point de production limitée au bureau des procureurs de la Couronne de London.

3. Composantes pour les tribunaux

Les composantes du Projet d'ISJ pour les tribunaux sont essentielles à la réalisation des objectifs d'intégration de l'ensemble du Projet d'ISJ et permettra de réaliser des gains opérationnels importants sur le plan de l'administration des tribunaux. Les systèmes prévus permettront aux tribunaux, à l'administration des tribunaux et aux avocats de tirer le maximum de l'information électronique. Les composantes pour les tribunaux comprennent l'enregistrement audionumérique, le dépôt électronique des documents judiciaires et la gestion des dossiers des tribunaux.

Enregistrement audionumérique

L'enregistrement audionumérique vise à améliorer le mode de saisie des enregistrements judiciaires sonores en permettant d'effectuer un enregistrement audionumérique clair du déroulement d'un procès. Il permettra également aux employés des tribunaux d'ajouter des notes par voie électronique aux enregistrements audionumériques depuis leur ordinateur à l'aide de clés programmées et d'ajouter des renseignements connexes tels que l'identification des intervenants, le nom des témoins, des éléments de témoignage et des détails sur les pièces déposées en preuve. La date et l'heure s'inscriront automatiquement avec chaque annotation. On peut ajuster la vitesse d'écoute pour mieux comprendre le langage confus ou embrouillé ou l'anglais parlé avec un fort accent. Le système facilitera la recherche de témoignages par heure, par annotation ou par intervenant et permettra ainsi de réécouter des segments d'enregistrement à la demande du tribunal. Les transcriptions pourront être produites rapidement sur demande.

État d'avancement et réalisations jusqu'à maintenant

- Le système a été reconfiguré comme application autonome.
- On a fait une démonstration de l'application aux juges, aux avocats et au SEEFPO.
- Des ateliers ont été organisés pour confirmer la configuration adéquate, déterminer les gains de rendement et promouvoir l'acceptation du système auprès des intervenants.
- L'achat et la livraison du matériel informatique et des logiciels ont été confirmés auprès du fournisseur.
- On planifie présentement une mise à l'essai simulée de l'application.

Prochaines étapes

- On s'occupe présentement de confirmer la stratégie et le moment du déploiement et les estimations de coût des modifications nécessaires pour mettre en œuvre le système d'enregistrement audionumérique autonome.
- La mise à l'essai et l'implantation sont censées commencer au cours du présent exercice.

Dépôt électronique des documents
Le dépôt électronique des documents facilitera la transmission aux tribunaux des documents par les avocats et les autres usagers des tribunaux. Le système utilise la technologie Internet pour permettre aux utilisateurs de déposer à leur convenance les formulaires juridiques. Le système sera accessible 22 heures sur 24, 7 jours sur 7. Les greffiers des tribunaux recevront les documents électroniques, les traiteront et les examineront et aviseront par voie électronique les personnes qui ont déposé les documents de la progression de ceux-ci. Les personnes qui déposent des documents pourront vérifier facilement leur progression dans le système depuis leur propre ordinateur. La facturation des clients sera également simplifiée grâce au suivi en ligne des coûts imputés aux clients.

État d'avancement et réalisations jusqu'à maintenant

- La première version de l'application fait l'objet d'une mise à l'essai à trois endroits (Hamilton, Toronto et Cochrane).
- Dans le cadre de ces mises à l'essai, on a relevé des points susceptibles d'amélioration et on s'affaire présentement à planifier et à élaborer la prochaine version. On tentera ensuite de faire adopter un règlement pour appuyer le déploiement du système dans l'ensemble de la province.

Prochaines étapes

- Après les mises à l'essai et les modifications jugées nécessaires d'après les commentaires des utilisateurs et d'autres intervenants, on tentera d'obtenir l'approbation du comité des règlements pour appuyer l'ajout de sites supplémentaires et le déploiement du système dans l'ensemble de la province au cours du prochain exercice.

Gestion des dossiers des tribunaux
Le système de gestion des dossiers des tribunaux est l'application clé du Projet d'ISJ. Ce système fournira un soutien opérationnel essentiel aux activités des tribunaux et permettra aux autres partenaires du système judiciaire d'accéder aux décisions rendues par les tribunaux et à d'autres renseignements. Le système permettra également de préparer, de classer, de distribuer, de récupérer, d'approuver et de mettre à jour des documents par voie électronique (mandats, ordonnances alimentaires ou ordonnances de probation) depuis différents secteurs du système judiciaire au rythme de la progression des dossiers. Les employés des tribunaux pourront numériser des documents sur papier pour les entrer dans la base de données. L'accès à l'information dépendra des autorisations prévues par la loi ou par une ordonnance précise.

État d'avancement et réalisations jusqu'à maintenant

- La division des services aux tribunaux et le Projet d'ISJ ont confirmé conjointement les orientations opérationnelles et la portée d'un système de gestion des dossiers judiciaires d'après l'expérience avec le logiciel SUSTAIN et celle d'autres ressorts.
- Lorsqu'on aura terminé l'analyse des solutions de rechange disponibles sur le marché, on décidera de la voie à adopter.

- Compte tenu de l'importance du système de gestion des dossiers des tribunaux pour l'ensemble du Projet d'ISJ, cette décision est également un point de discussion important dans les négociations tenues avec le consortium du secteur privé.

4. Composantes pour les services correctionnels

Système informatique de suivi des contrevenants (SISC)

Le SISC permettra au personnel des services correctionnels d'examiner les dossiers des contrevenants immédiatement après leur condamnation et de prendre des décisions éclairées sur le traitement du contrevenant et sur les programmes dont il pourrait avoir besoin. Le système accroîtra en outre l'efficacité des agents de probation et de libération conditionnelle en leur fournissant des renseignements plus complets et plus fiables sur les antécédents d'un contrevenant et en leur permettant de prendre des décisions plus éclairées. Il sera également tenu compte des besoins propres aux jeunes contrevenants. Le système comprend également des outils pour gérer et surveiller les dossiers et la charge de travail et pour produire et déposer les formulaires par voie électronique. Les outils de gestion des programmes aideront le personnel à coordonner les calendriers, à surveiller les activités et à évaluer les résultats obtenus dans l'ensemble de la province.

État d'avancement et réalisations jusqu'à maintenant

- La première version de l'application a été mise en œuvre dans tout l'Ontario et est utilisée 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 par le personnel réparti dans 45 établissements, 40 bureaux régionaux et 94 bureaux satellites.
- Plus de 2 600 utilisateurs ont reçu la formation nécessaire. Six mois après l'implantation du système dans la province, les utilisateurs en font une utilisation de plus en plus efficace.

Prochaines étapes

- On a défini les améliorations à apporter pour accroître la performance, l'efficacité et la facilité d'utilisation du système et des spécialistes opérationnels et techniques s'occupent d'apporter ces améliorations.
- La deuxième version du SISC permettra une réduction supplémentaire des effectifs en offrant des processus rationalisés à la suite de l'ajout de fonctions au SISC.

5. Échange de renseignements

Gestion des services d'information commune (GSIC)

La GSIC est une application commune permettant l'échange de données entre les systèmes du Projet d'ISJ. L'équipe des spécifications de l'échange de données maintient le modèle de données du système judiciaire intégré dans l'application GSIC. Le fait de collaborer avec chaque secteur opérationnel à l'établissement des spécifications pour chaque échange permet de s'assurer que les nombreux échanges de données entre les différents systèmes du Projet d'ISJ se font de manière efficace.

État d'avancement et réalisations jusqu'à maintenant

- La version 3.0 de l'application GSIC fait l'objet d'une mise à l'essai. Avant le déploiement prévu à plus grande échelle, cette version sera d'abord utilisée pour le premier échange de données entre les systèmes du Projet d'ISJ – l'échange de renseignements sur les dossiers de la Couronne entre le service de police de London et le bureau des procureurs de la Couronne de London dans l'environnement à production limitée.

Prochaines étapes

- La version 3.0 est prévue pour la production limitée au début de l'exercice 2002.
- On établit présentement un plan global d'échange de données. La version 4.0 de l'application GSIC sera élaborée et utilisée ensuite pour tous les autres échanges.

6. Statistiques financières clés du Projet d'ISJ en date du 31 janvier 2002

Investissement total		173,8 M $* (*comprend les composantes susmentionnées plus l'architecture, les systèmes classiques, l'intérêt et les frais du Bureau de gestion du projet)
Investissement du consortium :		129,3 M $
Investissement des Ministères :		44,5 M $
Paiements au titre des avantages :	Total	3,6 M $
	Consortium	2,7 M $
	Ministères	0,9 M $